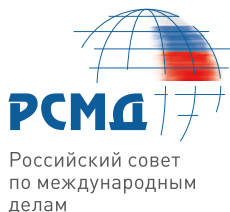


АСИНХРОННАЯ МНОГОПОЛЯРНОСТЬ: ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ И ПАРАМЕТРЫ УПРАВЛЕНИЯ

И.Н. Тимофеев



И. Н. Тимофеев

**АСИНХРОННАЯ
МНОГОПОЛЯРНОСТЬ:
ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ
И ПАРАМЕТРЫ
УПРАВЛЕНИЯ**

Сборник статей

МОСКВА 2025

УДК 327(082)
ББК 66.4(0)я43
Т41

Издание подготовлено
Российским советом по международным делам (РСМД)

Автор:
канд. полит. наук И. Н. Тимофеев

Рецензент:
д-р ист. наук Н. А. Цветкова

Ответственный редактор:
д-р ист. наук И. С. Иванов

Редакторская группа:
канд. ист. наук С. М. Гаврилова, канд. полит. наук А. Ю. Толстухина, Д. О. Растегаев

Составители:
канд. ист. наук А. В. Картунов, канд. ист. наук С. М. Гаврилова,
канд. полит. наук А. Ю. Толстухина, П. И. Чуприянова

Т41 Тимофеев, И. Н.

Асинхронная многополярность: векторы развития и параметры управления: сборник статей / [И. Н. Тимофеев; Отв. ред.: И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2025. — 184 с.

ISBN 978-5-6051643-8-8

В сборнике представлены статьи генерального директора Российского совета по международным делам Ивана Николаевича Тимофеева, посвященные современным проблемам мировой политики и международных отношений, санкционной тематике, вопросам безопасности, взаимодействию России и стран мирового большинства, а также стран Запада.

Издание будет представлять интерес для экспертов-международников, практиков, государственных служащих, представителей бизнес-кругов, студентов, а также для всех интересующихся международной тематикой.

УДК 327(082)
ББК 66.4(0)я43

ISBN 978-5-6051643-8-8

Содержание

И.С. Иванов. Предисловие	5
Раздел 1. Новые реалии мироустройства	7
2022: конец конца истории.....	7
Политическая философия: атрибут сверхдержавы	14
Асинхронная многополярность: управляющие параметры и векторы развития	18
Почему многосторонняя дипломатия в кризисе?	25
Ядерное разоружение. Конец истории?	29
Раздел 2. Россия и страны мирового большинства	33
Россия: путь к «мировому большинству»	33
США, Китай, Россия: умножение сдерживания.....	37
Отмена санкций: китайский вариант.....	41
Как Индии удастся сохранить баланс связей с Россией и Западом.....	45
Финансовые расчеты в рамках БРИКС: вперед, несмотря на проблемы.....	48
Раздел 3. Россия, Запад и остальной мир в контексте украинского кризиса	53
Украинский кризис. Кто в выигрыше?	53
Украинский кризис и Евразия: кто в выигрыше?	58
Россия — Запад: ставки растут	62
Радикальный сценарий и его альтернативы	68
Три года стресс-теста: промежуточные итоги для России.....	72
Раздел 4. Санкции против России.....	76
Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля.....	76
Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия.....	90

Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования	110
Без «черных рыцарей». Остаются ли третьи страны проблемой для инициаторов санкций против России?	126
Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа.....	131
Раздел 5. Россия на пороге нового мира	148
«Российский бунт»: локальные и глобальные последствия.....	148
Государство-цивилизация и политическая теория.....	153
Евразийская структура безопасности: от идеи к практике	169
Система евразийской безопасности. Экономический аспект.....	173
Архитектура евразийской безопасности: пять вопросов и пять ответов	179

Предисловие

Писать о международных отношениях сегодня, наверное, намного сложнее, чем это было еще несколько лет назад. Мировая политика и экономика радикально меняются буквально на наших глазах, заставляя аналитиков вновь и вновь пересматривать свои представления о фундаментальных константах и независимых переменных, о вероятных и невероятных сценариях развития международной жизни, о возможных и невозможных сдвигах в мировом порядке. История резко ускорила свое течение, и нам — свидетелям происходящих революционных сдвигов — не всегда просто оценить не только истинные масштабы и долгосрочные последствия, но даже и самые общие направления этих сдвигов. Многое из накопленного в течение долгих десятилетий научного опыта, методологических наработок и концептуальных подходов быстро теряет свою прежнюю ценность, становится уже не актуальным, оставляя после себя интеллектуальный вакуум, который не так-то легко оперативно заполнить.

В силу понятных причин любому исследователю, который занимается современными международными делами, подчас оказывается очень трудно сохранять аналитическую отстраненность, оставляя в стороне свои эмоции, личные привязанности и политические предпочтения. Кроме того, в условиях ожесточенного геополитического и идеологического противостояния в мире очень сложной оказывается задача тщательной фильтрации огромного информационного потока, буквально обрушивающегося на голову каждого из нас. Необходимость выделения действительно ценных и достоверных данных, а также заслуживающих внимания идей среди множества тенденциозных нарративов, политически мотивированных утверждений и откровенно пропагандистских фейков — в том числе и созданных с использованием инструментов искусственного интеллекта, — предъявляет принципиально новые требования к аналитике вообще, и к международным исследованиям в частности.

При всей очевидной сложности этих задач, было бы неправильным считать их неразрешимыми. Об этом свидетельствует, в частности, предлагаемый вниманию читателя сборник статей генерального директора РСМД И.Н. Тимофеева — одного из ведущих и наиболее активных российских экспертов-международников. В сборнике собраны работы 2022–2025 гг. — того переломного момента в развитии международной системы, который в немалой степени определит дальнейшую динамику этой системы на годы, если не на десятилетия вперед.

Нельзя не отметить широту научно-аналитических интересов автора — его работы, включенные в сборник, затрагивают и самые общие вопросы становления нового мироустройства, и динамику развития сотрудничества России со странами мирового большинства, и сложное взаимодействие Москвы с западными столицами, и особенности использования инструментов односторонних экономических санкций в практике современных международных отношений. Последний упомянутый проблемный блок привлекает к себе особое внимание, поскольку И.Н. Тимофеев уже долгое время является несомненным авторитетом в развитии российских, да и международных исследований междисциплинарной, крайне сложной и — увы! — постоянно расширяющейся санкционной тематики.

В центре внимания И.Н. Тимофеева, к какому бы вопросу международной жизни он ни обращался, оказываются в первую очередь прикладные аспекты рассматриваемой им проблемы. При очевидном интересе к теории, автор все же не склонен вдаваться в абстрактное академическое теоретизирование, его привлекают главным образом практические возможности продвижения российских внешнеполитических интересов, укрепления глобальной и региональной стабильности, углубления международного сотрудничества. Надо сказать, что И.Н. Тимофеев продолжает и развивает сложившуюся традицию РСМД неизменно позиционировать себя в роли экспертно-аналитического центра прикладной направленности.

Хотелось бы также подчеркнуть, что в своих работах автор последовательно избегает внешне привлекательных, но не слишком реалистических предложений и сценариев развития обстановки в мире. Его анализ неизменно основывается на трезвом учете объективных условий, в которых осуществляется российская внешняя политика. В этом смысле его работы выгодно отличаются от большого числа публицистических и журналистских работ, где желаемое, к сожалению, часто выдается за действительное.

Конечно, не все заключения и выводы, содержащиеся во включенных в данное издание материалах, могут показаться читателю бесспорными или неопровержимыми. Наверное, кто-то захочет вступить в полемику с автором, выдвинуть свои гипотезы относительно происходящих в мире перемен или предложить свое, альтернативное видение будущего мирового порядка. Если чтение книги будит мысль и рождает полемику, то, значит, автор не зря вложил в нее свои время и силы.

*И.С. Иванов, доктор исторических наук,
Президент Российского совета по международным делам,
Чрезвычайный и Полномочный Посол России, член-корреспондент РАН,
министр иностранных дел Российской Федерации (1998–2004 гг.)*

Раздел 1.

Новые реалии мироустройства

2022: конец конца истории¹

30.12.2022

В 1989 г. «короткий XX век» завершился «концом истории» — победой западного капиталистического мира над советским социалистическим проектом. На тот момент в мире не осталось ни одной страны или сообщества, которое предлагало бы глобальную альтернативу в виде своего взгляда на организацию экономики, общества и политической системы. Советский блок самораспустился. Значительная его часть быстро интегрировалась в НАТО и Европейский союз. Другие крупные мировые игроки начали органично вливаться в западоцентричную мировую систему задолго до окончания холодной войны.

Китай сохранил высокий уровень суверенитета в плане своего внутреннего устройства, но встроился в капиталистическую экономику, активно торгуя с США, ЕС и со всем остальным миром. Пекин отказался от продвижения социалистического проекта за рубежом. Индия на собственные глобальные проекты не претендовала, хотя сохраняла высокий уровень самобытности своей политической системы, уклоняясь от присоединения к блокам и альянсам.

Другие сколько-нибудь крупные игроки также оставались в пределах правил игры «либерального мирового порядка», избегая бросать ему вызов. Отдельные бунтари, Иран или Северная Корея, большой угрозы не представляли, хотя и вызывали обеспокоенность упорством своего сопротивления, настойчивым продвижением ядерных программ, успешной адаптацией к санкциям и высокой устойчивостью к потенциальному военному нападению из-за его высокой цены.

На короткий период стало казаться, что глобальный вызов может исходить от радикального исламизма. Но пошатнуть существующий порядок он не мог. Поначалу зрелищные военные кампании

¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 30.12.2022.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/2022-konets-kontsa-istorii/>

США и их союзников в Ираке и Афганистане в итоге мало что дали для демократизации исламского мира. Но и глобального изменения правил игры также не произошло. Более того, борьба с радикальным исламизмом даже укрепила идентичность западного мира, стоящего на страже светского и рационального, в противовес религиозному и аффективному.

Россия в новом мировом порядке нашла свою нишу, сначала не вызывающую большого беспокойства на Западе. Страна превратилась в периферийную экономику, специализированную на поставках сырья. Ее рынок с удовольствием осваивался глобальными западными компаниями. Ее крупная буржуазия стала частью глобальной элиты, «глобальными русскими». Промышленность либо деградировала, либо встроилась в глобальные цепочки. Человеческий капитал постепенно сжимался. В восприятии западных партнеров Россия была увядающей, но при этом достаточно предсказуемой державой. Ее эпизодические взрывы негодования по поводу бомбежек Югославии, войны в Ираке или революций на постсоветском пространстве так или иначе сглаживались и большой проблемой не считались. Можно было для порядка критиковать Москву за «наследие авторитаризма» или за нарушение прав человека, периодически поучать, хвалить за культурную близость Западу, но при этом давать понять, что никакой глубокой интеграции не будет. Робкие попытки российского бизнеса войти в капитал *Opel*, *Airbus* или приобрести активы в иных областях, то есть добиться чуть более равноправных и взаимозависимых экономических отношений, успеха не имели. Москве также весьма прямо и откровенно давали понять, что ее озабоченности западным военным присутствием на постсоветском пространстве легитимных основ не имеют и будут игнорироваться.

В конце 2000-х и даже 2010-х гг. можно было говорить о достаточно высокой устойчивости порядка, который установился после окончания холодной войны. Однако в 2022 г. стало ясно, что «конец истории» кончился. И история продолжается в привычном для нее русле мировых потрясений, борьбы за выживание, жесткой конкуренции и соперничества.

Для того, чтобы адекватно оценить новый этап, важно понимать смысл идеи «конца истории». Его отождествление с известной концепцией Френсиса Фукуямы дает лишь ее поверхностное понимание. Однако она имеет гораздо более глубокие нормативные и политико-философские корни. Их можно найти, прежде всего, в двух модернистских политических теориях — либерализме и социализме. В основе обеих — вера в безграничную силу и нормативную ценность человеческого разума. Именно разум дает человеку возмож-

ность взять под контроль силы природы, а также стихийные силы, аффекты и темные стороны человеческой природы и общества. С помощью разума можно добиться прогресса в самых разных областях, прийти к эмансипации, освобождению человека от предрассудков, традиций и прочих неразумных форм. С помощью разума можно положить конец произволу, насилию и анархии, в том числе решить проблему войны как иррационального действия, причиняющего бедствия и разрушения. Соответственно, модернистские теории допускали достижение определенного идеала, в котором общество будет работать как отлаженный и рационально выстроенный часовой механизм, раскрывающий творческую природу человека и отсекающий ее иррациональные и разрушительные стороны. Достижение такого идеала и мыслилось в качестве «конца истории», или, по крайней мере, ее перехода в новое качество.

В Советском Союзе идея «конца истории» была ярко выражена ориентацией на достижение коммунизма, которое, правда, постоянно откладывалось. На Западе идея «конца истории» также получила целый ряд концептуальных признаков. Среди них — демократия (полиархия) и рыночная экономика как образцы политической и экономической организации общества. В международных отношениях идея рационального порядка также имела глубокие корни. В их числе, например, идея международного сообщества, которое должно объединенными усилиями укрощать амбиции любого агрессора; идея «демократического мира», подразумевающая, что демократии не склонны к войне, так как подотчетны своим обществам; идея экономической взаимозависимости как средства от войны (потенциальные экономические потери делают войну невыгодной) и другие.

После окончания холодной войны многие из этих идей были цементированы констатацией того, что в мире осталась всего одна сверхдержава. Она и будет обеспечивать всеобщую безопасность, организовывать вокруг себя международное сообщество безопасности, ставить на место агрессоров. Внезапное образование однополярного мирового порядка совпало с «третьей волной демократизации» и экономической глобализацией, то есть признаки «конца истории» проявились сразу на нескольких уровнях, давая справедливые основания считать, что он, наконец, наступил.

Впрочем, на самом Западе (прежде всего в США) было достаточно скептиков в отношении рационалистических идеологий. Реалист Ганс Моргентау известен своей работой «Международная политика»².

² Morgenthau H. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (6th ed.). New York: McGraw-Hill. 1985.

Однако еще в 1946 г. вышла его более ранняя книга «Человек науки против политики силы» (*“Scientific Man vs Power Politics”*)³, в которой он подверг жесткой критике саму идею рационального контроля анархичных международных отношений. Человеческий разум слишком ограничен, чтобы бросить вызов человеческой природе и ходу истории. Рациональная конструкция МО — опасная иллюзия. В международной политике нет места рациональному инженеру. Его место должен занимать государственный деятель, осознающий ограниченность рационального и опирающийся на здравый смысл. Тезис о неизменности разрушительных черт человека постулировался и Рейнхольдом Нибуром — теологом и философом, много давшим формированию философских основ реализма. Темные стороны человеческой природы многократно усиливаются обществом и государством. Разрушительный потенциал человеческой группы намного сильнее, нежели отдельного индивида. Анархия в отношениях государств куда как опаснее анархии в отношениях индивидов. Неореализм впоследствии оставил вопросы нормативной политической теории в качестве периферийной темы. Неореалистов интересуют уже иные вещи — влияние распределения мощи между великими державами на стабильность мирового порядка, его силовые параметры. Между тем современные международники забывают, что реализм — это консервативная политическая теория, выросшая в противовес рационалистическому либерализму и социализму.

В США либерализм и реализм сосуществуют десятилетиями. Первый выполняет идеологическую и доктринальную роль. Второй как бы стоит за ширмой, компенсируя идеологические шаблоны прагматизмом и здравым смыслом. Отсюда — так часто критикуемая «политика двойных стандартов» США.

В СССР под бетонными плитами социалистической идеологии существовала своя версия реализма. Она не была отрефлексирована в той степени, в которой это можно было сделать в США. Но подспудно развивалась в среде академической науки, дипломатии и разведки. Существование этого пласта (его иконой впоследствии стал Евгений Примаков) позволило России довольно быстро обрести прагматичную базу внешней политики после нескольких лет идеализма конца 1980-х и начала 1990-х гг. К 2000-м гг. российская внешняя политика окончательно встала на реалистические рельсы.

В отличие от США, Москва никакой идеологической системы внешней политики не имела и не хотела иметь, насытившись идео-

³ Morgenthau H. *Scientific Man vs Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1946.

логическими играми в советский период. В США и на Западе в целом идеологическая компонента сохранилась, еще больше утвердившись в своей значимости на фоне победы в холодной войне.

В дуализме идеологии и прагматики есть своя ловушка. Она состоит в том, что идеология может быть не только ширмой для прагматичных реалистов, но и предметом веры для множества дипломатов, ученых, журналистов, военных, бизнесменов и других представителей внешнеполитической элиты. Идеология способна быть той самой самодовлеющей ценностью, которая, в терминах Макса Вебера, будет делать социальное действие ценностнорациональным, а не целерациональным. Подход к внешней политике с точки зрения демократизации или степени вовлеченности в глобальную рыночную экономику — пример влияния идеологии на восприятие внешней политики и постановку внешнеполитических задач. Попытку демократизации Афганистана⁴ можно воспринимать со скепсисом, но в США было немалое число искренних сторонников идеи.

Для непродолжительности «конца истории» оказались критичными как догматизм американской внешней политики, так и сочетающийся с ней реализм. Смесь порождала нежизнеспособные авантюры вроде упомянутой демократизации Афганистана, с одной стороны, и отходы от канона, выражавшиеся в двойных стандартах и нахрапистом продвижении своих интересов под благими лозунгами — с другой. Первое вело к расходу ресурсов и подрыву веры во всемогущество гегемона (афганское сопротивление умудрилось избавиться не только от «неэффективного СССР», но и от «эффективных США» со всеми союзниками в придачу). Второе — к подрыву доверия и растущему скепсису со стороны других крупных игроков. Сначала Россия, а затем к схожему пониманию стал приходить и Китай. В России это понимание стало возникать в процессе продвижения НАТО на Восток и транзитов на постсоветском пространстве, воспринимаемых Москвой как «хакинг» политических систем соседних государств. В Китае оно утвердилось позже, когда Дональд Трамп, не моргнув глазом, повел активную атаку на Китай в виде торговой и санкционной войны.

Впрочем, ответ Москвы и Пекина оказался разным. Россия стукнула кулаком по столу в 2014 г., а затем и вовсе перевернула стол со всеми картами, шахматами и прочими настольными играми в 2022 г. Китай начал усиленно готовиться к худшему сценарию, пока открыто не бросая вызов США. Но и без такого вызова он восприни-

⁴ Сушенцов А.А. Почему советский опыт не пригодился США в Афганистане и Ираке? // Валдай. 12.10.2021. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/pochemu-sovetskiy-opyt-ne-prigodilsya-ssha-v-afganistane/>

мается в Вашингтоне как более опасный и долгосрочный противник в сравнении с Россией.

В 2022 г. остатки былой эпохи «конца истории» окончательно ушли в прошлое. Однако возврата к холодной войне тоже не произошло. Мотивация российской политики связана в основном с интересами безопасности. Она не является производной от идеологии, хотя и включает компоненты идентичности «русского мира», а также исторические мотивы противодействия нацизму. Глобальной идеологической альтернативы, сопоставимой с либерализмом, Россия не предлагает. Пока с такими инициативами не выступает и Китай.

Конец «конца истории» примечателен несколькими деталями.

Во-первых, достаточно крупная держава рискнула в одночасье отказаться от благ «глобального мира». Историки будут спорить о том, предполагали ли в Москве столь жесткие санкции и столь быстрый уход из России сотен зарубежных компаний. Однако очевидно, что Россия энергично адаптируется к новым реалиям и не спешит являться с повинной с целью возвращения на комфортабельный лайнер западоцентричной глобализации.

Во-вторых, западные страны взялись за весьма жесткую чистку российских активов за рубежом⁵. Оказалось, что западные юрисдикции в одночасье перестали быть тихой гаванью, в которой правит закон. В них теперь правит политика. Единственной гаванью, куда россиянам можно вернуться относительно спокойно, стала Россия. Происходит ломка стереотипов о «стабильности и безопасности» Запада. Конечно, там вряд ли начнут аналогичные чистки в отношении иных активов. Но, глядя на россиян, инвесторы задумались, а не стоит ли хеджировать риски?

В-третьих, выяснилось, что на Западе можно столкнуться не только с зачисткой активов, но и с откровенной дискриминацией по национальному признаку. Тысячи россиян, спасающихся от «кровавого режима», вдруг столкнулись с отторжением и презрением. Другие, пытаясь доказать, что они большие русофобы, нежели принимающие их партнеры, бегут впереди паровоза антироссийской пропаганды. Но это не гарантирует того, что упертые догматики не выставят их обратно в Россию, сочтя их неподходящими по тем или иным параметрам.

Конфликт России и Запада, по всей видимости, затянется на десятилетия, независимо от того, как именно и на какой линии завершится конфликт на Украине. В Европе Россия будет играть роль Се-

⁵ Тимофеев И.Н. Конфисковать и посадить? Неучтенные риски седьмого пакета // Валдай. 04.08.2022. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/konfiskovat-i-posadit/>

верной Кореи, обладая вместе с тем значительно большими возможностями. Хватит ли у Украины сил, воли и ресурсов, чтобы стать европейской Южной Кореей — большой вопрос. Конфликт России и Запада приведет к укреплению роли Китая как альтернативного финансового центра и источника модернизации. Усиление Китая лишь ускорит наращивание его соперничества с США и их союзниками. «Конец истории» кончился возвращением к ее привычному течению. Один из образцов ее хода — слом мирового порядка в результате крупномасштабных конфликтов между центрами силы. Остается надеяться, что очередной такой транзит не станет последним для человечества — с учетом рисков открытого военного столкновения между великими державами с последующей эскалацией в полномасштабный ядерный конфликт.

Политическая философия: атрибут сверхдержавы⁶

27.02.2023

Современная наука о международных отношениях сломала множество копий вокруг определения сущностных черт современных сверхдержав. Что отличает настоящую сверхдержаву от остальных? Есть ли универсальный набор черт, позволяющий отличить единицы лидеров от множества аутсайдеров? Вплоть до настоящего времени ключевые критерии «сверхдержавности» рассматриваются учеными преимущественно в материальном ключе. Сверхдержава должна обладать значительно опережающим остальные страны экономическим потенциалом, военной мощью, критическими технологиями, развитой научной и промышленной базой, человеческим капиталом. Совокупность таких материальных возможностей дает пусть не бесспорные, но измеряемые критерии ранжирования стран. Гораздо сложнее обстоит дело с нематериальными факторами. Их количественное измерение затруднительно, если вообще возможно. Их оценка слишком субъективна и потенциально уязвима искажениям. Чья культура сильнее? Чья этика правильнее? Чья система ценностей лучше? Такие вопросы уводят в ценностно-ориентированные споры, но мало помогают в определении отличий сверхдержав от других игроков на международной арене. Между тем именно здесь кроется один из важных критериев.

Рискнем предположить, что заметным отличием сверхдержавы, наряду с превосходством материальных факторов, является наличие системной и последовательной политической философии международных отношений. Сверхдержава предлагает свой уникальный взгляд на то, как именно должен быть устроен мир, по каким правилам он должен существовать, что является его целью и почему именно данная сверхдержава легитимна в своей роли. Причем политическая философия — это не просто набор лозунгов и штампов. Это не красивая обертка или симуляция. Не идеология и не утопия. Все перечисленное может быть производной политической философии,

⁶ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 27.02.2023.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/politicheskaya-filosofiya-atribut-sverkhderzhavy/>

но не должно исчерпывать ее содержание. Речь об особой интерпретации ключевых политических понятий применительно к международным отношениям — власти, авторитета, справедливости, равенства и тому подобном. Такая интерпретация должна базироваться на глубокой интеллектуальной традиции и собственном практическом опыте, которые делают аргументы предлагаемой политико-философской доктрины убедительными и для себя, и для остальных.

Может ли страна представлять собой величину только в силу материальных факторов? Безусловно. Государство способно сконцентрировать значительную мощь и жить исключительно на принципах реализма, вести прагматичную политику, продвигать свои материальные интересы, добиваться господства там, где возможно. Однако голый реализм рано или поздно обозначит границы легитимности. Господство штыка и кошелька будет иметь шаткую почву без внятного понимания того, зачем и для чего оно существует.

Может ли страна транслировать влиятельную политическую философию, будучи отстающей в материальном плане? Тоже безусловно. В определенный момент она может быть образцом стоицизма или героизма, носителем новаторских и привлекательных идей. Но без материальной базы они рискуют повиснуть в воздухе, оставаясь лишь благими пожеланиями.

Примечательно, что стран, обладающих и материальной мощью, и собственной политической философией удивительно мало. Казалось бы, создать политико-философскую доктрину куда проще, чем сконструировать ракету или ядерную бомбу. Посади «умных людей», отредактируй результаты их «мозговых штурмов», напиши базовые труды, сделай из них методички для пропагандистов — вот и все! На деле множество таких творений рассыпается и теряется в информационном шуме. Остаются единичные экземпляры в руках единичных носителей. Тех самых сверхдержав.

Обязательно ли быть политической философии сверхдержавы «суверенной»? Должна ли она опираться только на национальную интеллектуальную традицию? Ответ будет скорее отрицательным. Исключительно самобытные политико-философские доктрины, имеющие глобальное влияние, найти крайне сложно. Как правило, речь о смеси универсальных этических принципов, категорий таких крупных политико-философских доктрин, как либерализм, социализм или консерватизм, национально специфических взглядов и принципов и даже религиозных доктрин, таких как христианство или ислам.

В современном мире можно выделить только две страны, сочетающие в себе как значительный материальный потенциал, так и собственную политическую философию. Речь о США и КНР.

Политико-философский стержень США хорошо известен и широко тиражируется на всех уровнях — от университетских монографий и учебников до пропагандистских роликов и постов в социальных сетях. В его основе — либеральные принципы с их верховенством человеческого разума, идеей «негативной свободы», справедливости как честности, равенства возможностей в рамках единых правил, а также производных от них идей демократии как оптимальной формы правления и рынка как организации экономики. Данный политико-философский код — продукт европейского просвещения и специфического опыта организации внутренней жизни европейских стран, получивший свое воплощение на базе американского политического опыта и помноженный на материальную мощь Соединенных Штатов. Европейские корни политической философии США позволяют ей легко приживаться на почве многочисленных стран Запада, хотя местами она и противоречит отдельным интерпретациям «на местах». Важно и то, что в такой политической философии присутствует мощный модернистский потенциал. Политическая философия США и современного Запада в целом — это философия эмансипации, освобождения и основанного на разуме прогресса.

Политико-философский стержень КНР известен гораздо меньше просто потому, что Пекин пока не стремится к его активному продвижению за рубежом. Политическая философия Китая долгое время оставалась во многом национально-ориентированной. Однако она имеет системный и глубоко отрефлексированный характер и обладает высоким потенциалом за пределами КНР. В ее основе — взгляд на международные отношения как на игру с ненулевой суммой, идея коллективности международных отношений, уход от соперничества как лейтмотива мировой политики. Мощный элемент марксизма современной китайской политической философии сообщает ей модернистский потенциал, сочетающийся с опытом решения ключевых проблем самого Китая. В нем сочетаются идеи народной демократии с успешным опытом решения проблемы бедности, преодоления отсталости, снижением остроты социального неравенства. В современном мире Китай предстает как страна, чьи идеи опробованы практикой. Да, многие успехи стали возможными благодаря интеграции в западоцентричную глобальную экономику. Но и здесь Китай скорее следует своей философской линии — игре с ненулевой суммой, заимствованию западного опыта, его сочетания с китайскими традициями. Собственно, марксизм — западная доктрина, поставленная Китаем себе на службу.

Произойдет ли столкновение американской и китайской политических философий? Скорее всего, да, потому что КНР восприни-

мается в США как долгосрочная угроза. Китай избегает копировать и «отзеркаливать» американские обвинения в свой адрес, продвигая идею игры с ненулевой суммой и тем самым превращая свою политическую философию в еще более заметную альтернативу. Можно долго спорить о том, что первично в противоречиях держав — материальные факторы или идеи. Очевидно, что при необходимости отличия идей могут использоваться для политической мобилизации и консолидации союзников. Чем более системными являются такие идеи, тем проще провести разделительные линии.

Являются ли политические философии США и КНР самодовлеющими для них? Нет. И США, и Китай сочетают свои политические философии с принципами реализма. Как и многие другие игроки, они исходят из риска худших сценариев, готовятся к ним, накапливая ресурсы для взаимного сдерживания. Однако политическая философия позволяет сохранять глобальную легитимность своего влияния или же претендовать на нее.

Есть ли своя политическая философия у России? Ответ пока скорее отрицательный. Россия вернулась в своей внешней политике к принципам реализма, что для своего времени уже было достижением. Но о системной и глубоко проработанной политической философии говорить пока рано. Существует набор все еще нечетких, подчас противоречивых идей, понятий, их интерпретаций и производных от них лозунгов. В системе российских взглядов явно недостает модернистского потенциала. Вопрос о его необходимости сам по себе может быть предметом дискуссий, однако он явно встроен в систему взглядов США, КНР и держав меньшего порядка. У России есть недавний опыт крушения и утраты своего политико-философского проекта, начавшего загнивать задолго до крушения СССР. Возможно, именно советский опыт до сих пор вызывает стойкую и неосознанную аллергию к политической философии. Возможно также, что и США, и Китай в определенный момент тоже столкнутся с той же проблемой, которую пережил Советский Союз — отрыва своей доктрины от реального положения вещей. Возможно, свобода от политической философии сейчас является преимуществом России. Возможно, Россия нарабатывает свой уникальный опыт, который позволит избежать механического копирования чужих идей, замешав их на своей практике. Вызревание политической философии требует времени, равно как и выращивание ее материальной базы.

Асинхронная многополярность: управляющие параметры и векторы развития⁷

31.05.2023

С конца 1990-х гг. понятие многополярности стало одним из центральных для российской внешнеполитической доктрины. Многополярный мир противопоставлялся однополярной гегемонии США и их союзников на мировой арене. Современные международные отношения мыслились как транзит от ускользающей из рук Вашингтона однополярности к более справедливой и плюралистичной системе. Такая система должна была базироваться, с одной стороны, на основополагающей роли ООН, а с другой — на авторитете и самостоятельности ведущих мировых держав, включая Россию. Идея многополярного мира получала поддержку целого ряда крупных стран, в частности Индии и Китая. Даже западные эксперты не отвергали саму возможность многополярного мира, рассматривая его в качестве одного из вероятных сценариев будущего. Понятие многополярности в чем-то стало приобретать черты идеальной картины будущего мироустройства. Между тем многополярный мир давно начал превращаться в реальность. Так что мы уже живем в новом миропорядке, контуры которого до конца не осознаем.

Для адекватного понимания нового порядка требуется ясно представлять, что именно мы понимаем под многополярным миром и с какой именно многополярностью мы имеем дело сегодня. Этот новый мир можно назвать «асинхронной многополярностью». Реалии международных отношений таковы, что разные сегменты международных отношений приходят к новому порядку с разной скоростью и в разное время. Многополярный мир не может наступить с условного понедельника или четверга. Одни элементы порядка формируются быстрее других. Сегодня мы имеем дело именно с такой асинхронной динамикой. Разная скорость изменений отдельных элементов несущей конструкции порождает трение и сопротивление материала.

⁷ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 31.05.2023.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/asinkhronnaya-mnogopolyarnost/>

Чтобы хотя бы частично управлять изменениями, требуется понимание их управляющих параметров и векторов развития.

Понятие «полярности» международных отношений широко вошло в научный оборот в конце 1970-х гг. Рост его популярности был связан с теоретическими разработками американца Кеннета Уолтца — крупного представителя неореалистской теории международных отношений. В Советском Союзе, а затем в России понятие также получило свою разработку в виде структурно-системной теории. Неореалисты исходили из того, что поведение государства на международной арене определяется не только и не столько его интересами, сколько сложившейся структурой мирового порядка. Именно структура задает контуры национальных интересов и стратегий. В свою очередь, структура определяется распределением потенциалов мощи между крупными державами. В зависимости от такого распределения можно типологизировать структуру международной системы. Она может быть однополярной (концентрация значительной доли мощи в руках одной державы при относительно малых возможностях остальных); биполярной (концентрация мощи у двух держав-конкурентов при относительно малых возможностях остальных, их группировке вокруг двух центров силы); многополярной (концентрация мощи у нескольких крупных держав или их альянсов). Стратегии крупных, средних и малых держав в этих трех структурах будут отличаться друг от друга. Многополярная структура порождает наибольшую вариативность стратегий.

Если миропорядок определяется распределением мощи, то закономерно возникает вопрос: что именно понимать под мощью? Неореалисты считали, что понятие мощи должно сводиться к военному потенциалу и способности обеспечить свою военную безопасность. Если у государства нет таких возможностей, то остальные достижения могут быть попросту обнулены в случае вооруженного конфликта или кризиса в отношениях с другими странами. Поэтому неореалисты намеренно исключали из анализа вопросы экономики или развития человеческого капитала. Впоследствии опыт Советского Союза показал, что такое узкое понимание управляющих параметров мирового порядка может быть ошибочным. СССР добился впечатляющих результатов с точки зрения военного строительства, но рухнул из-за кумулятивного набора дисбалансов в экономике и внутренних проблем.

Понятно, что ни одна теоретическая модель не может учесть весь возможный набор факторов. Любая модель имеет ограниченный набор параметров. Но сложность современного мира говорит о том, что, помимо военной мощи, необходимо иметь в виду и другие факторы.

В конечном счете оборонные возможности требуют ресурсной базы, а она, в свою очередь, опирается на экономические возможности и человеческие ресурсы. В одних случаях военные потенциалы могут опережать ресурсные возможности. В определенных чрезвычайных обстоятельствах государства вынуждены прыгать выше головы — наращивать свою военную мощь вопреки ресурсным ограничениям. В иных случаях ресурсная база может превосходить оборонные возможности. У таких государств есть запас ресурсов для дальнейшего наращивания своего военного потенциала.

Современная многополярность должна оцениваться с учетом подобной сложности, асинхронности параметров мощи как в руках отдельных государств, так и в системе международных отношений в целом.

С точки зрения распределения потенциалов военной мощи современный мир уже давно является многополярным. Можно возразить, что США до сих пор опережают все остальные страны вместе взятые по объему своих военных расходов, обладают возможностями проецировать свою мощь по всему миру, имеют наиболее подготовленную и технически вооруженную армию. Вместе с тем они не могут произвольно развязать военный конфликт против целого ряда держав без риска огромных и неприемлемых потерь. Китай стремительно наращивает свою военную мощь, победить его будет сложно, даже если оставить за скобками ядерные вооружения. Можно представить себе локальное поражение Китая, но не его разгром. Конфликт с Россией тоже не обещает легкой прогулки, даже если навалиться на Россию всей мощью НАТО. Здесь как раз вероятен быстрый переход конвенционального конфликта в ядерный. В случае агрессии НАТО Москва вряд ли будет колебаться в вопросе применения тактического ядерного вооружения с перспективой эскалации на стратегический уровень. Даже атака Соединенными Штатами более слабых противников, подобных КНДР или Ирану, обещает серьезные потери. КНДР вполне может применить имеющийся ядерный потенциал пусть и с перспективой полного уничтожения после ответного удара. Ирану можно нанести ущерб бомбардировками, но его оккупация по иракскому сценарию обойдется большой кровью.

Все это не означает бессмысленности для США содержать и наращивать свою военную машину. Существует широкий спектр политических задач, который она может решать вполне успешно, — от сдерживания до локальных «хирургических» операций. Однако в глобальном масштабе говорить о военной гегемонии США не приходится. Другие центры силы тоже ограничены в решении своих задач военными средствами, особенно если за средними или малыми госу-

дарствами стоят крупные державы. Успех возможной военной операции КНР для решения тайваньского вопроса далеко не предопределен в силу активной сдерживающей роли США. Масштабная военная и финансовая поддержка Украины со стороны США и их союзников затруднила решение задач российской специальной военной операции (СВО). В свою очередь, активная военная помощь России правительству Сирии эффективно заблокировала попытки других внешних игроков добиться своих целей в сирийском гражданском конфликте.

С точки зрения соотношения военной мощи и ее ресурсной базы современный многополярный мир выглядит еще более сложно. Соединенные Штаты уже затрачивают на оборону колоссальные ресурсы. В руках США находятся практически все ключевые военные и двойные технологии. В их распоряжении диверсифицированная экономика. Текущий конфликт на Украине показывает ограничения индустриальных возможностей немедленно обеспечить потребности масштабных военных действий. Но ресурсы для преодоления такого дефицита у американцев есть. Кроме того, США обладают значительным человеческим капиталом в виде армии инженеров и квалифицированных кадров, в том числе «импортированных» из-за рубежа.

Оборонный потенциал КНР также опирается на значительную ресурсную базу, которая позволяет существенно нарастить его в случае необходимости. Китай отстает от США в ряде критических технологий, но стремительно наверстывает отставание. В руках у Пекина развитая промышленная база, резко усилившаяся инженерная школа, большое число квалифицированных и дисциплинированных рабочих.

Возможности Индии более ограничены как с технологической, так и с финансовой стороны. Но темпы развития промышленности и технологий, демографический потенциал и растущий человеческий капитал делают Индию важнейшим игроком будущего.

Наконец, следует выделить несколько «спящих» держав, которые долгое время находились под военным зонтиком США, не обладали стратегической автономией и не имели стимулов к опережающему военному строительству. Однако «спящие» накопили большие промышленные, технологические, финансовые и человеческие ресурсы. Речь о Германии и некоторых других европейских странах, а также о Японии и Южной Корее. Они могут позволить себе гораздо более внушительные потенциалы в сравнении с тем, что у них есть. Конфликт на Украине становится поводом для наращивания их военного потенциала. Он может усиливаться за счет промышленной и технологической кооперации внутри Европейского союза, НАТО и двусторонних альянсов с участием США.

У России ситуация более сложная. Страна обеспечена всеми необходимыми природными ресурсами. Ее экономика остается в десятке мировых лидеров, несмотря на санкции. Москва не может похвастаться технологическим уровнем США, но в ее распоряжении ряд критически важных военных технологий, включая ракетно-ядерные и космические. Большая уязвимость России — промышленный и человеческий потенциал. Преодоление промышленного упадка займет время и потребует колоссальной воли и концентрации ресурсов.

Несмотря на лидерские позиции в естественно-научных дисциплинах, стране остро не хватает инженеров и квалифицированных промышленных рабочих. Утечка мозгов начала 1990-х гг., а теперь и миграционный отток 2022 г. усугубляют проблему. Здесь же — проблема эффективности управленческих институтов и остающаяся на высоком уровне коррупция. «Наведение порядка» директивными методами и жесткими репрессиями возможно как сценарий. Но повторить в нынешних условиях сталинскую модернизацию вряд ли удастся, несмотря на рост популярности фигуры Сталина. У страны попросту нет сопоставимых демографических ресурсов, идеологии и кадрового резерва.

Модернизация через безоглядное включение в западоцентричную глобализацию тоже показала свою тупиковость. Для сохранения своей международной роли России в долгосрочном плане потребуется масштабная промышленная модернизация на иных принципах. Существующие заделы и возможности позволят в обозримой перспективе оставаться крупной военной державой, но кризис в отношениях с Западом и конфликт на Украине будут требовать все большего напряжения сил с выходом за пределы ресурсных возможностей.

С точки зрения соотношения оборонного потенциала и ресурсной базы весьма примечательны Польша и Украина. В Польше идет активная милитаризация, явно опережающая темпы остальных европейских членов НАТО. Большой вопрос, как долго Варшава сможет поддерживать такие темпы исключительно собственными силами. Что касается Украины, то сегодня страна представляет собой обеспечиваемый преимущественно извне военный лагерь, сплоченный радикальной националистической мобилизацией. Здесь уровень милитаризации значительно опережает собственные возможности, человеческий и промышленный потенциал подорван миграцией и военными действиями.

Наряду с соотношением военной мощи и ее ресурсной базы сложность современного мирового порядка определяется и тем фактом, что в качестве оружия может использоваться не только военная сила. Именно здесь асинхронность мирового устройства проявляет-

ся наиболее выпукло. Если в военном отношении мир давно стал многополярным, то в некоторых других областях распределение потенциалов мощи носит иной характер.

В области мировых финансов доминирование американских банков и доллара США⁸ как средства платежей и резервной валюты остаются высокими. Да, политика масштабных финансовых и экономических санкций уже запустила процесс диверсификации расчетов. Россия здесь волей-неволей вынуждена идти в авангарде. Уход от западных валют для Москвы — вопрос выживания. Пока США и ЕС оставляют узкую «форточку» для расчетов в долларах и евро с российскими контрагентами. Но «форточка» в виде горстки банков, которые пока не попали под санкции, может закрыться в любой момент. Санкции против России заставляют задуматься и остальных. Что если завтра на месте России окажутся они?

Китай уже давно и без лишнего шума готовит свою финансовую систему к сценарию геополитического шока. Здесь есть чему поучиться у российских коллег — Банк России и Министерство финансов сделали немало для создания автономной финансовой системы еще до начала СВО. Вместе с тем революции в мировых финансах пока не происходит. Мировое большинство, включая Китай и Индию, продолжает использовать доллар и наработанные алгоритмы финансовых транзакций. Если в военном плане мир давно стал многополярным, то в мировых финансах США по-прежнему сохраняют лидерство. Глобальное технологическое присутствие Запада также остается ощутимым. Да, Китай сделал мощный рывок вперед, но западные лицензии, ноу-хау, критически важные компоненты и готовая продукция по-прежнему присутствуют в глобальных цепочках поставок. С учетом масштабного экспортного контроля России и здесь приходится быть в авангарде выхода из таких цепочек. Но мировое большинство пока также не стремится отказываться от них.

Еще одна сфера конкуренции — цифровое пространство. Западным цифровым гигантам удалось занять узловые позиции в глобальных сетях цифровых услуг. Опыт конфликта на Украине показал, что западные цифровые сервисы вполне могут использоваться для решения политических задач. Российская ставка на собственные цифровые платформы закономерна и неизбежна. Китай отказался от западных сервисов задолго до России, создав собственную цифровую экосистему. И Россия, и Китай могут стать экспортерами «цифрово-

⁸ Дедолларизация и созидательное разрушение // Валдай. 05.04.2023.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/dedollarizatsiya-i-sozidatelnoe-razrushenie/>

го суверенитета»⁹, то есть предоставлять третьим странам свои платформы для диверсификации имеющихся сервисов. Западные цифровые гиганты сохраняют свои узловые позиции в глобальной сети, но в самой сети уже появились большие дыры в виде России и Китая.

Наконец, следует упомянуть информационное влияние и «мягкую силу». Западные СМИ давно утратили роль монополистов на глобальном рынке, но их роль по-прежнему остается высокой. Распределение «мягкой силы» оценить сложнее, равно как и описывающие ее параметры. Вместе с тем очевидно, что западная инфраструктура борьбы за умы в виде системы образования, программ обменов, рейтингов вузов, баз данных публикаций и многого другого находится на высоком уровне. Английский язык сохраняет позиции средства международного общения, а западная массовая культура — повсеместный охват, несмотря на попытки локального культурного отпора. В самой России конфликт с Западом не привел к отказу от фактически «западного» образа жизни, тем более что сам этот образ не обладает единым набором характеристик и даже в пределах одной страны (например, США) может варьироваться от безграничного либерализма до жесткого консерватизма.

В сухом остатке мы имеем дело с крайне сложной моделью мирового устройства. С точки зрения военных потенциалов мир уже давно стал многополярным. Ключевые центры силы обладают разными ресурсными возможностями для поддержания и наращивания своих военных возможностей. России здесь предстоит решить серьезные проблемы, связанные с модернизацией. Вместе с тем многополярность в области безопасности не синхронизирована с возможностями государств в иных сферах. Мировые финансы и цепочки поставок по-прежнему остаются под значительным западным влиянием. В области цифровой инфраструктуры наблюдается если и не появление новых полюсов, то, по крайней мере, уход таких крупных игроков, как Россия и Китай, из глобальной западноцентричной цифровой среды с перспективой экспорта услуг «цифрового суверенитета». В области информации и «мягкой силы» западное влияние по-прежнему является значительным, хотя оценить его как «однополярное» сложно в силу многообразия составляющих и неоднозначности их связи с реальной политикой. Асинхронное распределение параметров мощи — важная характеристика современного мирового порядка. Дальнейшая доктринальная разработка понятия многополярности требует учета данного обстоятельства.

⁹ Цифровой суверенитет как фактор государственного суверенитета // Валдай. 24.03.2022. URL: <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/tsifrovoy-suverenitet-kak-faktor-gosudarstvennogo-suvereniteta/>

Почему многосторонняя дипломатия в кризисе?¹⁰

28.12.2024

После окончания холодной войны в конце 1980-х гг. открылись новые и чрезвычайно широкие возможности для многосторонней дипломатии. Под ней принято понимать совместные действия ведущих держав, региональных центров силы и малых стран в области решения вопросов безопасности и реагирования на общие вызовы. Ключевой институциональной структурой для многосторонней дипломатии должна была оставаться ООН как единственная универсальная международная организация. Прекращение блоковой конфронтации СССР и США давало надежду на то, что многосторонней дипломатии не будут мешать противоречия ведущих центров силы. Спустя тридцать лет многосторонняя дипломатия находится в кризисе, уступая место «классической» дипломатии баланса сил.

Многосторонняя дипломатия получила мощный стимул для своего развития в XX в. Ее институциональным оформлением изначально стали многочисленные международные межправительственные организации, сфокусированные на отдельных функциональных вопросах. Образование и последующее развитие ООН позволили создать институциональную рамку для решения множества общих проблем — от здравоохранения и продовольственной безопасности до вопросов связи и атомной энергетики. Эта рамка стала одним из факторов долговечности и востребованности ООН как универсальной международной организации. Однако вопросы безопасности оставались наиболее сложным направлением для многосторонней дипломатии. В период холодной войны основным препятствием можно было считать блоковое противостояние США и Советского Союза. Ключевые вопросы региональной и международной безопасности неизбежно несли на себе отпечаток соперничества двух держав. К тому же другие державы, пусть и обладая своим голосом, все же не могли на равных выступать в качестве альтернативных и независимых от

¹⁰ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 28.12.2024.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/pochemu-mnogostoronnyaya-diplomatiya-v-krizise/>

сверхдержав центров силы. В определенной мере такую роль мог позволить себе Китай. Однако и он был сконцентрирован на задачах модернизации, сосредотачивая свою внешнюю политику на ключевых для себя региональных проблемах.

После окончания холодной войны в конце 1980-х гг. для многосторонней дипломатии открылось окно возможностей. С одной стороны, ушла в прошлое блоковая конфронтация с ее политикой взаимного балансирования двух центров силы и выстраивания остальных вокруг своего противоборства. С другой — возникли и стали все более уверенно себя чувствовать другие игроки. Объединенная Европа, не обладая самостоятельным и консолидированным военным потенциалом, все же добилась более заметной роли в международных отношениях, делая акцент на мягкой силе, гуманитарных и экономических инструментах. Китай набрал существенный вес и активно вовлекался в решение международных проблем как на базе СБ ООН, так и в иных форматах (группа «5+1» по иранской ядерной проблеме, «шестерка» по северокорейской ядерной проблеме). Индия, Бразилия и Южная Африка, не входя в состав постоянных членов СБ ООН, все же активизировали свои усилия по линии БРИКС, Группы двадцати и других форматов. Более заметную роль стали играть и крупные союзники США, прежде всего Германия и Япония. Последние вошли в число ключевых доноров ООН, выступали активными участниками Группы семи, а затем и Группы двадцати.

Россия, несмотря на потери после распада СССР, умело маневрировала в новых условиях. Она сохраняла за собой место в СБ ООН, а параллельно играла лидирующую или ведущую роль в новых объединениях — БРИКС, ШОС, «двадцатке». Одновременно Москва выступала ключевым элементом в развитии ОБСЕ, присоединилась к «семерке», создала институты взаимодействия с ЕС и НАТО, активно продвигала международное сотрудничество в Арктике. Вашингтон, со своей стороны, сохранил все ключевые структуры евроатлантической безопасности, укрепив свое лидерство в них. Продолжали функционировать двусторонние альянсы США в Азии. Американская дипломатия активно использовала площадку ООН. Позиции США в таких институтах, как МВФ, оставались определяющими и укреплялись, не говоря уже о Группе семи. Вне институционального контура США сумели встать в центре мировой финансовой системы, технологических и промышленных цепочек. Свое отсутствие в новых объединениях мирового большинства, таких как БРИКС, США компенсировали двусторонними отношениями со странами-участницами. Вашингтон поддерживал многостороннюю дипломатию, одна-

ко пытался играть особую роль, оставляя за собой свободу вести свою линию вопреки многосторонним форматам.

Амбиции США стали одним из факторов кризиса многосторонней дипломатии, по крайней мере в вопросах безопасности.

Двумя индикаторами можно считать провалы на иранском и северокорейском треках. В первом случае результатом многосторонней дипломатии стало решение «иранской ядерной проблемы», закрепленное в резолюции СБ ООН № 2231 от 2015 г. США были активным участником переговоров, а администрация Барака Обамы входила в число архитекторов «ядерной сделки». Однако после смены президента в 2016 г. США дистанцировались от «сделки», а в 2018 г. в одностороннем порядке вышли из нее, возобновив режим санкций против Ирана. С учетом веса США в мировой экономике и финансах их односторонний выход фактически ставил на «сделке» крест. Во втором случае возможности были упущены в 1990-х и начале 2000-х гг., когда США сохранили режим тотальных санкций против КНДР, а также вводили новые ограничения, не связанные с ядерной программой. Поворот администрации Джорджа Буша-младшего к ужесточению политики в отношении КНДР в немалой степени помешал усилиям «шестерки», укрепляя убежденность Пхеньяна в том, что только ядерное оружие может служить надежной гарантией безопасности и суверенитета. Было бы неправильно связывать оба провала только лишь с политикой США. Иран и Северная Корея преследовали свои собственные интересы, на определенных этапах затягивая переговоры, добиваясь для себя тактических преимуществ и выигрывая время для достижения своих целей. Северной Корее это удалось в полной мере. Однако ответственность США соразмерна их тогдашнему месту и роли в мировой политике. Вместо того чтобы стать лидером многосторонней дипломатии на данных направлениях, Вашингтон в итоге превратился в «спойлера».

Другим фактором проблем многосторонней дипломатии стало новое издание холодной войны.

В отличие от биполярного противостояния XX в. новая конфронтация имеет более сложный характер. В авангарде — конфронтация России и коллективного Запада. Но на заднем фоне находится набирающее ход соперничество Китая и США. В новом издании холодной войны пока нет столкновения военных альянсов. Однако соперничество великих держав тормозит или делает невозможным сотрудничество даже в тех ограниченных, но при этом инклюзивных форматах, которые наблюдались в 1990-х и 2000-х гг. Россия пытается консолидировать мировое большинство и выстраивает отношения с противниками США. Китай создает собственную платформу

международных отношений в экономической и финансовой сфере, хотя пока избегает создания жестких военных альянсов. Дипломатия вновь выстраивается вокруг отдельных центров силы, отходя от многосторонности к задачам баланса сил.

Несмотря на кризис многосторонней дипломатии, сохранение ее несущих конструкций все же представляется необходимым. СБ ООН был ограничен в период холодной войны блоковым противостоянием, но играл важнейшую роль в коммуникации великих держав. Он сохраняет за собой эту роль и сегодня. Очередной раунд соперничества великих держав будет усиливать давление на систему ООН, подтачивая ее возможности, но одновременно стимулировать параллельные форматы взаимодействия стран-единомышленниц. Не исключено, что такие форматы станут основой для новых блоков и альянсов, доводящих до логического завершения новую редакцию холодной войны.

Ядерное разоружение. Конец истории?¹¹

18.03.2025

Начавшиеся переговоры России и США по украинскому вопросу породили надежды на возвращение к конструктивному диалогу и по другим направлениям. Одно из них — диалог в области стратегической стабильности и контроля над ядерными вооружениями. В какой степени Москва и Вашингтон готовы к такому диалогу? Есть ли для него политические предпосылки? Какими могут быть его параметры?

По меткому выражению министра иностранных дел России Сергея Лаврова, стороны «начали отход от края пропасти». И преувеличения в такой оценке нет. Россия и США действительно далеко зашли во взаимной конфронтации, в том числе с рисками ядерной эскалации. Последующий отход от пропасти может быть долгим и сложным. Оборваться он может в любой момент.

Эрозия режима контроля над вооружениями началась задолго до начала российской специальной военной операции и обострения отношений России и коллективного Запада. Инициативой здесь изначально владел Вашингтон. В 2001 г. президент США Джордж Буш-младший заявил о выходе своей страны из Договора об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО) 1972 г. Сторонам удалось тогда сохранить позитивную динамику отношений на фоне сотрудничества в других областях. Однако Москву беспокоили элементы новой системы ПРО в Восточной Европе. В сочетании с признаками эрозии безопасности в Европе и подрывом принципа равной и неделимой безопасности (кризис режима контроля обычных вооружений, удары НАТО по Югославии, расширение НАТО на Восток и т.д.) вопросы стратегической стабильности также находились под возрастающим давлением. Российско-американский договор СНВ-3 2010 г. стал последним крупным успехом в области контроля ядерных вооружений.

В условиях нарастающего кризиса в области безопасности после событий вокруг Украины 2014 г. Россия нарастила усилия по со-

¹¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 18.03.2025.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/yadernoe-razoruzhenie-konets-istorii/>

хранению баланса сил в ракетно-ядерной сфере. Оставаясь в рамках существующих международных обязательств, наша страна добилась качественного прогресса в развитии новых ракетных вооружений. Шла дальнейшая деградация режима контроля ракетно-ядерных вооружений. В 2019 г. администрация Дональда Трампа начала процедуру выхода из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД). Кризису ДРСМД предшествовала длительная история взаимных претензий обеих сторон, связанных с новыми технологическими реалиями, утратой иных компонентов контроля ядерных вооружений (в том числе договора по ПРО), взаимными подозрениями в разработке новых систем, наличием таких систем у третьих стран, в том числе у КНР. В первый срок президентства Трампа едва не было сорвано продление СНВ-3. На его пролонгацию пошла администрация Джоозефа Байдена. В 2023 г. в условиях СВО уже Россия приостановила участие в СНВ-3.

Конфликт на Украине существенно обострил накопившиеся проблемы, попутно порождая новую опасную ситуацию. Украина получила в свое распоряжение ракетные системы западных стран. Их применение, очевидно, сопровождалось поддержкой западных военных инструкторов и опиралось на данные технической и иной разведки стран НАТО. Применение ракет сопровождается массированным использованием беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) различных типов. Россия несколько сбавила темпы наращивания комбинированных ударов по своей территории, балансируя их массированными ударами по противнику. Впервые была применена новая ракетная система «Орешник» в неядерном оснащении. В 2024 г. в ядерную доктрину были внесены важные изменения, корректирующие условия для применения ядерного оружия. Отечественные ядерные вооружения размещены в Республике Беларусь. Российское руководство сохраняет выдержку в вопросах эскалации. Отдельные предложения экспертов о нанесении превентивных ударов по странам НАТО, в том числе с использованием ядерного оружия, развития не получают. Но риски дальнейшего обострения остаются. Пока их кумулятивного воздействия явно недостаточно для перехода к использованию стратегических ядерных вооружений, но размывание препятствий к крупному вооруженному конфликту между Россией и НАТО продолжается.

Переговоры России и США дают определенные надежды на торжество конфронтации. Администрация Трампа публично настроена на решение украинского конфликта. Переговоры обещают быть крайне сложными. Их будут сопровождать расхождения в лагере союзников — ЕС, Великобритания, да и сам Киев не разделяют ини-

циативы нового президента США. Сохраняется большая дистанция позиций сторон. Тем не менее в случае достижения договоренностей по Украине и сохранения их устойчивости риски непреднамеренной или неконтролируемой эскалации, в том числе в ракетно-ядерной сфере, сократятся.

Вместе с тем продвижение по украинскому вопросу вряд ли создает значимые предпосылки для перезапуска системы контроля над ядерными вооружениями. В США будет активно идти процесс модернизации ядерных сил, запущенный еще прошлыми администрациями. Трамп, вероятно, вновь поднимет вопрос об участии Китая в новой архитектуре безопасности. Пекин пока не настроен на вступление в какие-либо режимы ограничений, сохраняя элемент неопределенности в вопросах развития и состояния своих сил ядерного сдерживания.

СНВ-3 вряд ли будет реанимирован. Для этого требуется большая подготовительная работа. При этом мы вряд ли увидим гонку стратегических ядерных вооружений России и США в том виде, в котором она протекала на исходе холодной войны. Значительное наращивание ядерных зарядов и их носителей фундаментально не укрепит безопасность — затраченные ресурсы не будут равноценны результатам. Скорее, развитие СЯС будет продвигаться по пути качественных улучшений, в том числе в силу новых технических достижений. Гонка вооружений будет идти здесь не столько вширь (хотя отход от параметров СНВ-3 вполне возможен за счет возвратного потенциала), сколько вглубь — путем повышения характеристик вооружений, систем управления и других составляющих.

Более дестабилизирующей представляется ситуация в области ракетных систем средней и меньшей дальности. Сохраняется риск массового размещения американских ракет данного класса в Европе. В целом Трамп настроен на пересмотр отношений с европейскими союзниками в области безопасности. Размещение новых систем чревато значительными расходами, которые вряд ли будут готовы взять на себя отдельные страны Европы. Радикально улучшить безопасность США такой шаг не сможет. Безопасность самой Европы будет более хрупкой в силу неизбежных балансирующих ходов Москвы, обладающей сходными или более совершенными вооружениями. Не исключено размещение подобных американских систем в Азии в условиях возможного усиления соперничества США и КНР. Ожидать каких-либо обязывающих соглашений в области РСМД не приходится. В самом лучшем случае возможны моратории на размещение подобных систем в отдельных регионах. Мы увидим активные усилия по дальнейшей разработке и совершенствованию ракет средней и меньшей дальности.

Диалог Москвы и Вашингтона по региональным проблемам в ракетно-ядерной области, на текущем этапе имеет мало перспектив. КНДР уже стала де-факто ядерной державой. Время и возможности для совместных действий по денуклиаризации Корейского полуострова упущены. Россия вступила в новый этап отношений с КНДР. В 2024 г. подписан двусторонний договор, определяющий в том числе и взаимные гарантии в области безопасности. Что касается иранской ядерной проблемы, то ключевую роль в ее текущем состоянии сыграла первая администрация Трампа. В 2018 г. США в одностороннем порядке вышли из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД), закрепленного Резолюцией СБ ООН 2231. В контексте кризиса российско-американских отношений, произошло политическое сближение Москвы и Тегерана, юридическим выражением которого также стал новый двусторонний договор. Перспективы многосторонней дипломатии на данном направлении пока не просматриваются.

В обозримой перспективе для России ядерное оружие остается важнейшим фактором безопасности и государственного суверенитета. Оно исключает открытую военную агрессию зарубежных государств. Наличие тактического ядерного оружия позволяет нюансировать вопросы сдерживания в более узких и локальных вопросах. Вместе с тем в данной сфере требуется сохранение осторожного подхода, исключающего, с одной стороны, распыление ограниченных ресурсов, а с другой — размывание возможностей сдерживания в условиях развития ядерных и неядерных вооружений. Перезапуск архитектуры контроля ракетно-ядерных вооружений в российско-американском и более широком формате представляется крайне маловероятным. Его необходимость пока не очевидна для ключевых участников. Баланс сил будет сохранять свою системообразующую роль в условиях отсутствия новых соглашений.

Раздел 2.

Россия и страны мирового большинства

Россия: путь к «мировому большинству»¹²

05.04.2023

Задолго до того, как отношения России и Запада погрузились во всеобъемлющий политический кризис, в российском сообществе международных звучали идеи о развитии связей с незападным миром. На политическом уровне подобный курс начал формироваться еще в 1990-е гг., отталкиваясь от взглядов Евгения Примакова. Впоследствии он получил и практическое развитие в рамках многовекторной внешней политики. Постепенное нарастание противоречий с Западом ускорило формирование идей «поворота на Восток», хотя их имплементация была медленной. Она ограничивалась объективными инфраструктурными и экономическими условиями, равно как и отсутствием прямого и болезненного стимула к подобному «повороту». Текущий кризис отношений России и Запада, судя по всему, носит необратимый характер, а наращивание количества и качества связей с незападным миром становится попросту безальтернативным. «Санкционное цунами» и тупик в отношениях с Западом стали стимулом давно назревших изменений. Вместе с тем на пути к «мировому большинству» Россию ждет целый ряд сложностей и препятствий. Их нужно оценивать реалистично и объективно, избегая иллюзий того, что «мировое большинство» решит все наши проблемы. Впереди тяжелая и кропотливая работа, которая займет десятилетия.

Развитие отношений России с незападным миром, скорее всего, будет идти с учетом нескольких взаимосвязанных задач.

Первая задача — формирование относительно независимых от США и их союзников центров силы, обладающих высокой политической субъектностью. Данные центры силы не обязательно

¹² Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 05.04.2023.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-put-k-mirovomu-bolshinstvu/>

но должны быть консолидированы в единый политический проект. Между ними могут сохраняться отдельные противоречия. Но самостоятельность в принятии принципиальных решений в области своей безопасности и развития — их сущностная объединяющая черта. Сама Россия вряд ли сможет в одиночку цементировать и консолидировать их. Но она показывает пример самой возможности бросить вызов политическому Западу в тех вопросах, которые считает для себя принципиальными. Далеко не все готовы идти тем же путем, но сам факт его наличия — событие глобального масштаба. Избегая навязывать миру идеологические постулаты, Россия умудрилась тем не менее создать нормативно значимый прецедент. Именно поэтому подавление «российского бунта» для Запада является вопросом принципиальным. Победа России в любом виде будет означать закрепление прецедента, а значит, велика вероятность того, что борьба с ней станет бескомпромиссной. Ставки крайне высоки.

Вторая задача — создание надежных возможностей для модернизации через взаимодействие с незападным миром. Успех здесь далеко не очевиден. «Мировое большинство» тесно встроено в западоцентричную глобализацию, хотя в сложившейся системе и появились свои проблемы. Одна из основных — растущее использование центрального положения в глобальных сетях в качестве политического инструмента. Политизация идет широким фронтом — от мировых финансов и цепочек поставок до средств массовой информации и университетов. Пока система внешне устойчива, но число недовольных растет. Если Россия сумеет выстроить работоспособную экономическую модель, не связанную принципиально с западными финансовыми институтами и цепочками поставок, прецедент опять же будет весьма серьезным. Ранее подобные прецеденты были связаны со странами, которых свысока называли «государствами-изгоями». При всех издержках для себя и своих граждан, такие страны, как КНДР или Иран, сумели сохранить субъектность и выстроить функциональные экономические модели. Эти модели искажены санкциями и ограничениями. Но они существуют и развиваются. Появление такой модели у крупной и обеспеченной ресурсами державы существенно изменит сложившееся положение вещей. К тому же подобным путем крайне осторожно идет такой крупный игрок, как Китай. Сохраняя выгодные для себя глобальные связи и не форсируя конфронтацию с США, КНР постепенно выстраивает устойчивую к внешнему контуру экономическую систему. Российский курс выгоден Китаю, поскольку в лице Москвы Пекин получает партнера в выстраивании собственной экономической системы, защищенной от воздействий конкурентов и соперников. Вместе с тем Китай вряд

ли заинтересован в революционных рывках, которые заставили бы его потерять контроль над ситуацией.

Третья задача — обеспечение безопасности на западном направлении. Конфликт с Западом резко снизил безопасность России. На западных границах мы имеем дело с мощным, технологически развитым и консолидированным блоком. Его военная сила будет расти и концентрироваться в направлении России. Военная ситуация на Украине будет определять дальнейшую динамику угроз. Реальной становится перспектива открытого военного столкновения России и НАТО. Предотвращение подобного сценария уже превратилось в ключевой военно-политический приоритет, ведущую роль в котором играет военный, а не дипломатический фактор. Предпосылок дипломатического решения конфликта на Украине пока не просматривается. Если предположить достижение мирного соглашения или соглашения о прекращении огня, то встанет проблема устойчивости такого соглашения. Опыт Минска-2 показал, что оно может стать прикрытием для подготовки к очередной фазе конфликта, о чем прямо заявляли некоторые европейские лидеры. Евроатлантическое направление останется источником прямой военно-политической угрозы для России. На Западе восприятие будет зеркальным.

Означает ли подобная ситуация разрыв всех связей с Западом и безболезненную перестройку на взаимодействие с незападным миром? Нет. Связи России с западными соседями копились столетиями. Разрубить их в одночасье не может даже мощный кризис, который мы наблюдаем сегодня. Внутри самого Запада существует как мировоззренческое, так и чисто материальное расслоение. За фасадом общих политических лозунгов кроется крайне разнородное политическое и ментальное пространство. В нем причудливо сочетается постмодернизм и ультралиберализм с консерватизмом и традиционализмом. Причем последний далеко не определяет близость позиций к России. Так, например, Польша — одна из наиболее консервативных стран Европы. Но консерватизм сам по себе не создает политических предпосылок для сближения с Россией. Рассчитывать на близость культур, ценностей и менталитета как на предпосылку политического сближения нельзя. С другой стороны, сам факт наличия таких связей будет сохранять Россию и разнообразные западные страны в орбите схожих координат и человеческих связей, какими бы далекими ни были политические отношения. Оставаться людьми даже в условиях конфронтации, сохранять культурные, гуманитарные, и, наконец, семейные связи на фоне вражды, ненависти и политической конфронтации — куда более сложная, но вряд ли менее важная задача.

В наших отношениях с «мировым большинством» отсутствует сходная культурная общность. Но это не мешает установлению прагматичных отношений. Значит ли это, что культурная дистанция будет вечно оставаться большой? Нет. Потребуется наращивание наших культурных компетенций в работе с самыми разными незападными странами. Цивилизационное разнообразие здесь потрясает воображение. У России есть уникальные школы китаеведения, арабистики, индологии и многих других направлений. Но имеющихся заделов крайне мало для задач полноценного поворота. Для нас нормально владеть европейскими языками, мы впитали в себя европейскую литературу, мы более или менее понимаем человека европейской культуры при всем разнообразии Запада. Вместе с тем мы ничтожно мало знаем о литературе, культуре и менталитетах дружественных нам стран. Для полноценного поворота нам потребуются десятки школ, подобных ИСАА, не говоря о языковых средних школах. Без таких компетенций работать в толще китайского, индийского и многих других обществ будет крайне сложно, если вообще возможно.

Одновременно придется учитывать и то, что у дружественных нам стран «мирового большинства» есть свои национальные интересы. Они вряд ли будут жертвовать ими просто ради дружбы с Россией. Всякий раз мы будем сталкиваться с набором требований и запросов, которые далеко не во всем будут выгодны нам самим.

У многих западных стран сохраняются тесные отношения с Западом. Немалое их число все еще выигрывает от западноцентричной глобализации, пусть этот выигрыш в ряде случаев и является инерционным. Более того, многие ведут модернизацию по западному образцу, сохраняя свое культурное своеобразие, и, по возможности, политический суверенитет, но не стесняясь брать стандарты в области экономики, производства, менеджмента, образования, науки, технологий и много другого. Выстраивая модернизационные связи с дружественными странами, мы вполне можем оказаться в ситуации, когда отдельные западные модели вновь придут к нам через Восток, подобно тому как идеи Аристотеля пришли в средневековую Европу через арабских комментаторов.

России будет трудно сделать выбор между Западом и не-Западом просто потому, что такой выбор на практике невозможен.

Скорее России придется вернуться к исторически присущей ей эмпатии в диалоге во взаимодействии с самыми разными культурами и укладами. Возможно, нам придется больше слушать, чем говорить, больше учиться, нежели учить, накапливать, а не тратить. Нас ждет время терпения, выдержки, а подчас и смирения с трудностями, без которых сложно будет пережить новый исторический момент.

США, Китай, Россия: умножение сдерживания¹³

04.09.2024

Минимизация числа врагов и умножение числа друзей — базовый принцип дипломатии, существовавший на протяжении веков. Простота самого принципа с лихвой компенсируется сложностью его практической реализации. В международных отношениях цена дружбы может оказаться слишком высокой, ограничивая свободу маневра, тогда как открытая вражда доводит до предела существующие противоречия, радикально решая их в пользу той или иной стороны.

Советовать дипломату расширять союзы и сужать конфронтацию — все равно, что рекомендовать биржевому игроку покупать акции, когда те дешевы, а продавать — когда дороги. Очевидно, что минимизация числа соперников позволяет сберечь ресурсы, концентрировать их на задачах внутреннего развития, не разрываться на несколько фронтов. Но также очевидно, что соперничество может оказаться более предпочтительным, нежели уступки требованиям противоположной стороны, особенно если речь идет о принципиальных вопросах. Еще больше ситуация осложняется тем, что страны могут соперничать в одних сферах и оставаться партнерами в других. Тогда настройка баланса сотрудничества и соперничества становится еще сложнее. Переход международных отношений в крайние формы всеобъемлющего соперничества вполне возможен — история полна таких эпизодов. В подобных ситуациях ключевой задачей становится не столько сохранение остатков дружбы, сколько подготовка к предстоящей войне, которую стороны могут считать неизбежной, включая ведение войны чужими руками, вступление в конфронтацию в удобный момент.

В сухом остатке шансов больше у того, кто найдет оптимальный баланс союзников и соперников, сумеет сохранить ресурсы, а если конфронтация неизбежна — выдержать ее, выйти победителем, использовать результаты победы.

¹³ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 04.09.2024.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-kitay-rossiya-umnozhenie-sderzhivaniya/>

Текущее состояние международных отношений демонстрирует устойчивую тенденцию к умножению задач сдерживания у трех ключевых мировых центров военной силы — США, Китая и России. У каждого из них увеличивается число противников. Причем рост их числа, равно как и градуса конфронтации, берет свое начало из относительно благоприятной обстановки 1990-х и начала 2000-х гг., когда и Вашингтон, и Пекин, и Москва находились в гораздо более благоприятных внешних условиях: число соперников было ничтожным, тогда как плотность партнерских связей — беспрецедентной.

США на рубеже XX и XXI вв. практически не имели соперников среди крупных держав. Отношения с Россией определялись сетью договоров в области контроля над вооружениями. Их было трудно назвать безоблачными, но даже подобие конфронтации эпохи холодной войны вообразить себе было тогда весьма сложно. Ключевой проблемой безопасности для США стал радикальный исламизм в его террористической ипостаси, причем Россия активно помогала США в их борьбе с международным терроризмом, а Китай попросту не мешал. КНДР и Иран формировали «ось зла», чьи ядерные амбиции Вашингтон пытался сдерживать санкциями. И здесь Москва и Пекин если не помогали американцам, то, по крайней мере, пытались найти оптимальную формулу решения обеих ядерных проблем на базе Совета Безопасности ООН.

Спустя каких-то двадцать лет ситуация для США изменилась весьма радикально. Китай воспринимается как мощный и долгосрочный соперник по всем азимутам. Речь и о военно-политическом, и об экономическом, и даже об идейном соперничестве. Китай трудно сравнивать с СССР времен холодной войны. Но во всех трех перечисленных измерениях он представляет собой альтернативу американской политике. И хотя США хотели бы, чтобы соперничество с КНР было контролируемым, тем более с учетом тесной связи двух экономик, задача сдерживания Китая становится приоритетом на десятилетия вперед. Россия из ослабленного и крайне осторожного партнера превратилась в жесткого и бескомпромиссного противника по мере ущемления ее интересов на постсоветском пространстве, восстановления экономики и ВПК. Вражда с ней требует многократного увеличения вложений в поддержку Украины, наращивания присутствия в Европе, модернизации ядерного потенциала с учетом заблаговременного появления у Москвы новых ракетных систем. Режим контроля над вооружениями разорван в клочья. Вашингтон пытается контролировать эскалацию, но может оказаться в состоянии войны с Россией с маловероятным, но растущим риском обмена ядерными ударами. В руках у КНДР — как ядерное оружие, так

и его носители. Сокрушить Северную Корею теперь сложнее. Вражда США с Россией и соперничество с Китаем дает возможность Пхеньяну выйти из изоляции. То же касается Ирана. Обострение отношений США с Россией и КНР на руку Тегерану в деле преодоления изоляции и блокады. «Ось зла», с которой так активно боролись США, лишь укрепилась, а во взаимодействии с Россией и отчасти Китаем будет усиливаться и дальше. Сами Россия и Китай сближаются. До военного союза далеко. Москва и Пекин к нему и не стремятся. Но их взаимодействие стало теснее, а использовать Россию для балансирования Китая США теперь не смогут.

Китайская дипломатия выстраивала крайне осторожную внешнюю политику с конца 1970-х гг. Пекин наиболее последовательно придерживался принципа минимизации противников и максимизации друзей. Во многом он добился своей цели, сумев создать благоприятные внешнеполитические условия для колоссального роста экономики и благосостояния граждан, а также для модернизации армии. Проблема в том, что такой рост КНР даже с учетом отсутствия выраженных амбиций вызывал беспокойство США. В итоге Пекин столкнулся с тем, что в Вашингтоне решили действовать на опережение, сдерживая Китай, пока возможности для такого сдерживания остаются в арсенале американской внешней политики. Возможно, руководство КНР предпочло бы и дальше пользоваться благами глобального мира и жить в условиях минимального соперничества, но результаты успешной модернизации теперь становятся проблемой, которую в США считают вызовом безопасности. А значит, Китаю придется жить в условиях реагирования на американскую политику сдерживания, в том числе — на выстраивание антикитайских альянсов. Здесь американская дипломатия будет пытаться сделать ставку и на Индию. Впрочем, Индия слишком крупная и мощная страна, чтобы играть пассивную роль. Китай, в свою очередь, выстраивает особые отношения с европейскими союзниками США по НАТО. Здесь Пекину можно было бы учесть российский опыт «особых» отношений с Евросоюзом.

Наконец, Россия на рубеже веков практически не имела серьезных соперников. Страна была ослаблена последствиями распада Советского Союза и противоречивыми реформами. Политические отношения с Западом постепенно ухудшались с конца 1990-х гг., но все же не доходили до критического уровня и компенсировались высоким уровнем экономического сотрудничества. В Азии отношения с союзниками США — Японией и Южной Кореей — также отличались высоким уровнем без тех отягощений, которые оставались в вопросах европейской безопасности. Сегодня против укрепившейся

России на Украине воюет практически весь коллективный Запад, поставляя Киеву вооружения и боеприпасы, обеспечивая Украину финансами, разведданными, военными специалистами. Экономические отношения надолго подорваны санкциями. Токио и особенно Сеул заняли более осторожную позицию, но все же вынуждены идти в фарватере Америки.

В сухом остатке все три державы по разным причинам оказались в ситуации умножения задач сдерживания, расширения конфронтации, необходимости решать вопросы своей безопасности с использованием силы или угрозы ее применения. Былые экономические связи не сдерживают политические противоречия. И судя по всему, мы только в начале обострения. Ведь настоящая схватка двух ключевых соперников — США и Китая — еще впереди. Можно долго спорить о том, что является первопричиной умножения сдерживания — ошибки дипломатов или объективные факторы, порождающие соперничество. Важен результат. Три крупнейших военно-политических центра одновременно столкнулись с ухудшением внешнеполитических условий, тогда как еще двадцать лет назад все трое находились в значительно более мирном окружении. От способности тройки контролировать соперничество и от результатов такого соперничества по-прежнему зависит судьба будущего мироустройства.

Отмена санкций: китайский вариант¹⁴

21.11.2024

Современная литература по тематике экономических санкций сконцентрирована на эффективности их применения. Ученых и практиков интересует вопрос о том, в какой степени санкции позволяют добиваться тех или иных политических целей — принуждать к смене курса, наносить ущерб, сдерживать развитие страны-мишени и тому подобное. Гораздо меньше внимания уделяется вопросу об отмене или смягчении санкций: почему страны — инициаторы санкций идут на их сокращение? Насколько долгосрочна и устойчива такая отмена?

Недостаток внимания к таким вопросам связан с оправданным скепсисом — слишком часто санкции затягиваются на годы и даже десятилетия. Тем интереснее опыт Китая, которому удалось добиться снятия большинства санкций США. Процесс растянулся более чем на четверть века, а в последние годы Вашингтон вновь наращивает давление на Пекин. Однако пример Китая позволяет пролить свет на мотивы смягчения санкций или их отмены, которыми США руководствовались и, возможно, могут руководствоваться в будущем. Можно выделить три таких мотива.

Первый — снижение санкций для сближения со страной-мишенью в интересах разрушения коалиций с ее участием или сдерживания более значимого соперника.

Второй — получение экономических преимуществ при благоприятных политических возможностях.

Третий — попытка «социализации» страны-мишени, ее интеграции в систему двусторонних и многосторонних отношений с целью создания экономического фундамента для политического диалога.

Рассмотрим эти мотивы подробнее в контексте американо-китайских отношений.

Победа введомых Коммунистической партией Китая народных масс в гражданской войне и тесное сотрудничество КНР с Советским Союзом предопределили политику жесткого сдерживания Китая со

¹⁴ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 21.11.2024.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/otmena-sanktsiy-kitayskiy-variant/>

стороны США. Первые торговые ограничения были введены в 1949 г., а в 1950 г. они трансформировались в тотальное торговое эмбарго и заморозку активов КНР на фоне корейской войны. На протяжении 1960-х гг. упомянутые ограничения дополнялись¹⁵ режимами санкций, которые США вводили в отношении стран социалистического блока. Однако к концу 1960-х гг. происходят изменения. Усиливаются политические противоречия между КНР и СССР, перерастающие в отдельные пограничные инциденты. Для США сложились благоприятные условия углубить появившийся раскол¹⁶. В контексте визита президента Ричарда Никсона в Китай делаются отдельные послабления¹⁷: смягчается визовый режим, ослабляется контроль валютных операций и порядок лицензирования сделок с китайскими товарами, открываются возможности для экспорта в Китай нестратегических товаров. Сама по себе отмена санкций вряд ли играла роль ключевого фактора изменения китайской внешнеполитической линии. За ней стояли более фундаментальные политические причины и в определенной мере — личностный фактор политических лидеров крупных держав. Однако санкции сыграли важную сигнальную роль, подкрепляя линию американской дипломатии.

После начала политики экономических реформ в Китае сигнальная роль санкций дополнилась экономической мотивацией. У США появлялась возможность содействовать через постепенную отмену санкций либерализации китайской экономики. Помимо чисто экономического интереса здесь был важен идеологический момент. Крупная социалистическая страна делала шаги к элементам рыночной экономики, показывая тем самым условность марксистско-ленинских догматов. Советский Союз со своей стагнирующей экономикой мог оказаться и в итоге оказался на таком фоне в проигрышном положении. В 1979 г. КНР и США подписывают торговое соглашение, в 1980 г. размораживаются китайские финансовые активы, смягчается экспортный контроль, в 1985 г. снимаются ограничения на оказание помощи Китаю, а в 1988 г. расширяются возможности экспорта в КНР высокотехнологичных товаров.

События на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. на первый взгляд затормаживают нормализацию отношений двух стран. США законодательно закрепляют запреты на экспорт ряда высокотехнологичных товаров (в том числе спутников), вводят ограничения на операции

¹⁵ CRS Report for Congress. China: U.S. Economic Sanctions // Every CRS Report.
URL: https://www.everycrsreport.com/files/19971001_96-272F_08293cd4df48537dae78c8ac54a03dcedd263d39d.pdf

¹⁶ Киссинджер Г. О Китае. М.: АСТ, 2022.

¹⁷ Там же.

Экспортно-импортного банка с Китаем, приостанавливают программы Корпорации зарубежных частных инвестиций и Агентства по развитию торговли. Тем не менее экономические отношения набирают темп, а в течение 1990-х гг. с КНР снимается множество ограничительных мер. Уже в 1992 г. вводятся исключения по программам помощи Китаю и на поставки отдельных видов компьютеров, а в 1993 г. — по операциям Экспортно-импортного банка и статусу преференциального торгового партнера. В 1994 г. по линии *SOCOM* снижаются ограничения¹⁸ на поставки телекоммуникационного и оптического оборудования в Китай, в 1995 и 1996 гг. — по криптографическому и компьютерному оборудованию. В 2000 г. законодательно восстанавливаются¹⁹ нормальные торговые отношения с КНР.

На рубеже XX и XXI вв. происходит масштабное встраивание Китая в систему экономической глобализации, лидером которой выступали США. На всем протяжении XXI в. объем двусторонней торговли последовательно возрастал, причем торговый баланс складывался в пользу КНР. В 1999 г. Китай экспортировал²⁰ в США товаров на сумму 42 млрд долл., а в 2023 г. — 501 млрд долл. США в 1999 г. экспортировали в Китай на сумму 42 млрд долл., а в 2023 г. — лишь 148 млрд долл. Впрочем, американские компании активно встраивали китайские фирмы в цепочки поставок, снижая свои издержки. На политическом уровне у США оставалась надежда на то, что развитие рыночной экономики в КНР и «социализация» страны через ее активное участие в глобальной экономике приведут к последующей демократизации.

На деле ситуация повернулась иным образом. Увеличивая свое благосостояние за счет участия в глобализации, Китай сохранял государственный контроль над экономикой там, где считал это нужным. В США такой контроль вызывал подозрения в нечестной конкуренции и попытках сохранять конкурентные преимущества за счет нерыночных методов. Власти КНР активно вкладывались в развитие национальной промышленности и технологий, добившись впечатляющих успехов в целом ряде областей, даже несмотря на остающиеся санкции США, например, в космической сфере.

¹⁸ China: U.S. Economic Sanctions. CRS Report for Congress // Every CRS Report.
URL: https://www.everycrsreport.com/files/19971001_96-272F_08293cd4df48537dae78c8ac54a03dcd263d39d.pdf

¹⁹ Public Law 106 - 286 - An act to authorize extension of nondiscriminatory treatment (normal trade relations treatment) to the People's Republic of China, and to establish a framework for relations between the United States and the People's Republic of China // Govinfo. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-106publ286>

²⁰ China Exports to United States // Trading Economics.
URL: <https://tradingeconomics.com/china/exports/united-states>

Наконец, Китай не желал идти на демократизацию по западному образцу, в том числе сделав выводы из распада СССР и опыта пост-советской России. Пекин консолидировал политическую систему и усилил вертикаль власти. В период президентства Дональда Трампа в 2016–2020 гг. США вновь начинают²¹ эскалацию санкций против Китая, в том числе в отношении телекоммуникационного сектора, а также по тематике прав человека и этнических меньшинств. После начала специальной военной операции Вашингтон также начал активно применять санкции²² в отношении китайских компаний, сотрудничающих с Россией.

Тем не менее США пока избегают избыточной эскалации санкций. В отношении телекоммуникационных компаний и фирм, специализирующихся на продукции двойного назначения, действует экспортный контроль, но практически не используются блокирующие санкции. За сотрудничество с Россией под вторичные санкции попало более сотни компаний, но среди них нет ни одной сколько-нибудь крупной и системообразующей для отрасли. По Гонконгу и Синьцзян-Уйгурскому автономному району используются точечные блокирующие санкции, но макроэкономический эффект от них исчезающе мал. При этом текущий уровень санкций позволяет Вашингтону решать свои политические задачи весьма ограниченно. В обозримой перспективе давление санкций США на КНР будет нарастать. Но быстрое усиление санкций маловероятно. Китай — слишком крупная экономика. Его ковровая бомбардировка санкциями нанесет значительный ущерб самим США. Маятник отношений двух стран качнулся от сотрудничества к соперничеству. Однако созданный Китаем запас прочности теперь играет на руку Пекину. Ожидать цунами санкций, подобного тому, что мы увидели в отношении России, в ближайшие годы вряд ли возможно.

²¹ Кашин В., Тимофеев И. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/>

²² Тимофеев И. Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vtorichnye-sanktsii-ssha-na-rossiyskom-napravlenii-opyt-empiricheskogo-analiza/>

Как Индии удастся сохранить баланс связей с Россией и Западом²³

08.01.2024

Тезис о трансформации мирового порядка и турбулентности международных отношений давно стал общеизвестным. Однако ключевые державы по-разному чувствуют себя в этом потоке изменений. Современную Индию можно назвать страной, которая находится едва ли не в самом благоприятном положении в сравнении с остальными. О каких преимуществах идет речь?

Прежде всего Индия — это быстрорастущая экономика. Ее рост обеспечен как огромным внутренним рынком с молодым и самым многочисленным населением в мире, так и активными усилиями в области модернизации, развития собственной промышленности и технологий. Индию трудно назвать мировым технологическим лидером. Но страна последовательно концентрирует в своих руках, перенимает и развивает ключевые промышленные отрасли и технологии — от *IT* и космоса до мирного и военного атома.

В стране сохраняется очень много социальных проблем, но прогресс в их решении бросается в глаза всем, кто посещал Индию хотя бы несколько лет назад и приезжает туда сегодня. Неравенство и социальное расслоение подчас носят вопиющий характер. Но оно же толкает экономику вперед, не угрожая в то же время государственной конструкции. Федеративная структура страны и демократические институты пока вполне успешно абсорбируют социальные разломы, а также отличия между столь разными регионами страны.

Важно и то, что Индия избегает избыточного перенапряжения сил на мировой арене. Она старается сохранить баланс отношений с ключевыми игроками даже в условиях быстрой разбалансировки мира. Индия тесно вплетена в западноцентричную глобализацию. И хотя сам Запад постепенно отходит от былого универсализма и открытости, индийская экономика продолжает расти на сочетании

²³ Впервые опубликовано в издании «Независимая газета» 08.01.2024.
URL: https://www.ng.ru/kartblansh/2024-01-08/3_8916_kb.html

национально ориентированной модернизации и интегрированности в глобальные производственные цепочки.

Политические отношения с США и ЕС конструктивны. Но Дели избегает вступления в американские союзы даже при их направленности против Китая. Отношения с Пекином напряженные, подчас переходящие в локальные кризисы. Но качество индийско-китайских противоречий отличается от американо-китайского соперничества. Для Индии конкуренция с Китаем вряд ли является принципиальным вопросом, так как Дели не предъявляет избыточных амбиций глобального лидерства. А вот для США растущий Китай — фундаментальная и по сути единственная проблема, которая может радикально подорвать их лидерство.

В сравнении с Индией Китай достиг выдающихся результатов в решении социальных проблем, выстроил огромную экономику с заявкой на будущее первенство в целом ряде отраслей. Но стремительный рост делает Китай первой мишенью для политики сдерживания со стороны США. В итоге Вашингтон и Пекин все глубже вовлекаются в изматывающую борьбу, тогда как Индия от нее уклоняется, сберегая силы и ресурсы.

Впрочем, будучи долгосрочными соперниками, США и Китай не форсируют обострение своих противоречий. Оба игрока опасаются потерять контроль над эскалацией и понести избыточный ущерб до того момента, когда обострение станет неизбежным. Но США не смогли удержать в управляемом режиме конфронтацию с Россией. Москва бросила Западу открытый вызов, требуя равноправия в политических отношениях и учета своих интересов безопасности. Эпицентр противостояния России и Запада локализован в Украине. Но попытка изоляции Москвы со стороны Запада ставит Россию в авангард изменений мирового порядка.

Индия скорее выигрывает от такого столкновения. Москва и Дели десятилетиями выстраивали дружеские отношения. Сохраняя одной рукой конструктивные отношения с США и их союзниками, Индия действует совместно с Россией, нацупывая новые принципы международных отношений, необязательно завязанных на Запад. Приятным бонусом можно считать феноменальный рост торговли Индии и России. Дели выигрывает от поставок российской сырой нефти, которая вытеснена с западных рынков по политическим причинам.

Единственный по-настоящему опасный сценарий для Индии — перегрев конфронтации России и Запада. Если их конфликт дойдет до открытой, а не гибридной войны, сценарий ядерного конфликта станет более чем реалистичным. Ущерба хватит не только Индии,

но и вообще всему миру. Пока же в отношениях с Москвой открывается больше возможностей. Помимо нефти здесь и российский рынок, освободившийся от западных конкурентов, и продолжение сотрудничества в области ВПК, космоса и мирного атома, и даже появление рабочих из Индии на российских предприятиях. С учетом дефицита рабочих рук в России индийские трудовые мигранты могут превратиться из экзотики в повседневность.

В сухом остатке. Перспективы Индии определяются ее потенциалом и той точкой равновесия, которую индийская дипломатия нащупала в крайне нестабильном и быстро меняющемся мировом порядке. Такое равновесие позволяет диверсифицировать Индии свои международные связи, а России — избегать навязываемой Западом изоляции.

Финансовые расчеты в рамках БРИКС: вперед, несмотря на проблемы²⁴

18.03.2024

Создание новых финансовых механизмов на базе БРИКС — одно из перспективных направлений развития объединения. В итоговой декларации стран БРИКС после саммита 2023 г. финансовой политике уделялось достаточно много внимания. В частности, заявлялось о необходимости подготовки Группой БРИКС по финансовым расчетам (*BRICS Payment Task Force — BPTF*) отчета о платежных механизмах, в том числе на базе трансграничных платежных систем. Подчеркивалась желательность использования национальных валют в торговых и финансовых транзакциях как внутри БРИКС, так и с торговыми партнерами в третьих странах. Здесь же — поддержка усиления корреспондентских банковских отношений между странами БРИКС для расчетов в национальных валютах. Министрам финансов и руководителям центральных банков стран БРИКС поручалось проработать данный вопрос к следующему саммиту, то есть доложить о результатах они должны будут в рамках российского председательства и саммита БРИКС в Казани. Примечательны и заявления о важной роли Нового банка развития БРИКС в реализации совместных инвестиционных инициатив, о создании Сети исследовательских центров стран БРИКС в области финансов, озабоченность использованием односторонних ограничительных мер (санкций), а также поддержка открытой мировой торговли при основополагающей роли ВТО.

Декларация саммита 2023 г., как и более ранние документы БРИКС, избегала конфронтационных формулировок. В частности, идея расчетов в национальных валютах не предлагалась в противовес существующей системе мировых расчетов, для которой характерна высокая роль американского доллара. Несмотря на озабоченность санкциями, внимание к теме расчетов также не фокусировалось на противодействии санкциям и тем более на их обходе. Однако даже

²⁴ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 18.03.2024.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/finansovye-raschyety-v-ramkakh-briks/>

такие сдержанные формулировки отражали новые реалии международных отношений — в турбулентном мире следует подумать о контроле рисков и хотя бы рассмотреть возможность диверсификации финансовых расчетов. Тем более что в последние годы использование доллара как оружия в виде финансовых санкций США набирает обороты.

В БРИКС очевидно выделяется группа стран, для которых вопрос финансовых расчетов прямо связан с национальной безопасностью. Прежде всего это Россия, против которой действует значительный объем финансовых и торговых санкций США и их союзников. Именно Россия сегодня в наибольшей степени заинтересована в диверсификации мировых финансов. В числе заинтересованных сторон на долгосрочную перспективу можно назвать Китай. Пока санкции против Китая несравнимы с ограничениями против России. К тому же речь в основном об американском экспортном контроле в области высоких технологий, а не о финансовых санкциях. Последние в целом пока применяются лишь по тематике прав человека против небольшой группы китайских чиновников. Но обострение соперничества Пекина и Вашингтона — весьма вероятный сценарий. Он прослеживается и в Стратегии национальной безопасности США, и в многочисленных законопроектах антикитайской направленности в Конгрессе США.

Возможная победа республиканского кандидата на выборах в США вполне может привести к более жесткой американской политике в отношении Китая. А вместе со сценарием обострения вероятна и политизация финансов в виде санкций.

Из числа новых членов объединения одной из заинтересованных сторон является Иран, который уже более сорока лет находится под санкциями США и фактически исключен из мира глобальных финансов с его доминированием долларовых расчетов. Остальные страны — Индия, Бразилия, ЮАР, а из новых — Египет, Эфиопия и ОАЭ — пока тесно встроены в существующую американоцентричную систему расчетов. Диверсификация такой системы для них вряд ли является неотложной задачей. Но они могут проявлять интерес к новым механизмам на случай дальнейшего нагнетания конкуренции между США и Китаем, на случай коллапса существующей системы или же ухудшения двусторонних отношений с Вашингтоном.

Иными словами, интерес к проработке вопроса о финансовых расчетах заявлен. Несмотря на отличия в мотивации стран — участниц БРИКС, сама задача развития системы расчетов внутри объединения и с третьими странами представляется для них в той или иной степени полезной. Вопрос в том, насколько устойчивой будет

работа над новой финансовой инфраструктурой и к каким результатам она приведет? Нужно трезво оценивать сложность задачи, равно как и те трудности, которые возникнут на пути ее осуществления.

К числу первых таких сложностей следует отнести саму природу БРИКС. Пока речь лишь об объединении, а не о полноценной организации с постоянно действующим секретариатом и системой институтов. В какой-то степени отсутствие жесткой институциональной структуры — преимущество БРИКС. Оно дает свободу маневра, освобождает от избыточных обязательств, препятствует закостенению, свойственному бюрократическим структурам. Опыт ООН показывает, что реформировать такие структуры сложно, их эффективность не всегда на высоте, а функционеры со временем образуют своего рода полузакрытый клуб. Вместе с тем любая глубокая интеграция рано или поздно требует институциональной базы. Вопрос в том, готов ли БРИКС к такой институционализации сегодня. В области финансовых расчетов скорее нет, чем да. Пока речь о выработке самого подхода к такой интеграции. На первых порах она может быть точечной, сосредоточенной на узких задачах или сферах. Она также необязательно должна охватывать все объединение — речь может идти о расчетах между отдельными странами, опыт которых затем может быть масштабирован на все объединение. В любом случае говорить о конкретных шагах, подразумевающих институционализацию БРИКС в данной сфере, пока рано с учетом того, что сама стратегия создания системы расчетов до конца не выработана.

Вторым ограничением является то, что экономики стран БРИКС все же достаточно тесно интегрированы в американоцентричные финансовые расчеты. Разрыв таких связей для большинства стран БРИКС будет болезненным. Форсировать отказ от доллара США в расчетах они не будут. Это касается и Китая, который стремится контролировать соперничество с США и не давать ему выйти в неуправляемый режим. Индикатором является и то, что Новый банк развития БРИКС также использует расчеты в долларах США. Очевидно, что банк будет избегать транзакций с лицами, которые находятся под блокирующими санкциями США, опасаясь американских вторичных санкций. Угроза таких санкций воспринимается в качестве риска и банками в странах БРИКС, особенно после поправок в Исполнительный указ 14024 в декабре 2023 г. Поправки дают полномочия Минфину США вводить блокирующие финансовые санкции против зарубежных банков, вовлеченных в сделки с российским ВПК или в транзакции по товарам из списков экспортного контроля США. Банки в дружественных странах и раньше проявляли осторожность в транзакциях с Россией, теперь же их осто-

рожность возросла. Расчеты в национальных валютах полностью не решают проблему, так как власти США могут запросить отчетность о транзакциях банков. Отчетность о платежах в национальных валютах может использоваться для давления на банки. А отказ предоставлять ее — как повод для санкций. Иными словами, даже если предположить, что платежи в национальных валютах заработают уже завтра, окончательного решения проблемы вторичных санкций США для банков они не дадут. Банки будут продолжать проявлять осторожность и «избыточный комплаенс». Риски вторичных санкций возникают для банков и в связи с членством в БРИКС Ирана. Само по себе наличие такого крупного регионального игрока в составе БРИКС усиливает его политический потенциал, но усложняет потенциальные проекты финансовых расчетов внутри объединения.

Третья проблема — отношения между странами внутри БРИКС. Любая глубокая интеграция финансовых расчетов потребует высокого уровня доверия между странами-участницами. Но между ними существуют противоречия, затрудняющие техническую реализацию масштабных проектов в области расчетов. Например, расчеты будет сложно привязать к валюте того или иного участника БРИКС. В теории такой валютой мог бы быть китайский юань с учетом объема китайской экономики. Но непонятно, насколько политически это будет приемлемо, например, для Индии.

То есть говорить об аналоге американского доллара в БРИКС в виде валюты одной из стран-участниц пока рано.

Вопрос и в том, готов ли сам Китай к интернационализации юаня в той степени, которая сегодня есть у доллара США.

Четвертая проблема — несбалансированный и фрагментированный платежный баланс при расчетах в национальных валютах. Такая проблема возникает, например, в торговых отношениях России и Индии, когда у российской стороны образуется избыток индийских рупий из-за значительного превышения российского экспорта над индийским импортом. Проблема решается. Индийский бизнес в растущей степени интересуется российским рынком. Прорабатываются варианты инвестиций рупий в индийскую экономику. Однако сходные проблемы могут возникать и в отношениях между другими участниками объединения. Необходимы алгоритмы их преодоления.

Конечно, указанные препятствия — не повод закрывать вопрос о расчетах. Более того, они являются стимулом для поиска возможных решений.

С учетом особенностей БРИКС, его высокой гибкости при слабой институционализации, привлекательности для развивающихся стран при сохранении отдельных разногласий между ними, желания

диверсифицировать расчеты при сохранении долларовых транзакций первые шаги неизбежно будут пробными и осторожными.

Такие шаги могли бы включать в себя, во-первых, создание системы расчетов по транзакциям внутри всего объединения в тех секторах, которые не затронуты санкциями или выведены из-под них отдельными исключениями. Речь прежде всего о медицине и фармацевтике, продовольствии и других гуманитарных сделках.

Второе направление — апробация расчетов в национальных валютах между отдельными странами. Здесь российский опыт может стать передовым, так как именно Россия в наибольшей степени использует их уже сейчас с учетом значительного объема санкций.

Третье направление — создание сети банков БРИКС, работающих по проектам общих расчетов. При этом речь не обязательно должна идти о крупных и ведущих банках. Пионерами могут быть небольшие финансовые институты, опыт которых в дальнейшем может быть масштабирован крупными банками.

Четвертое направление — расширение экспертного сотрудничества между исследовательскими институтами стран БРИКС в тесной привязке к работе их финансовых институтов. В частности, требуется совместная экспертиза риска санкций, их восприятия банками, общий, но при этом гибкий подход к контролю риска.

Пятое направление — расширение возможностей Нового банка развития БРИКС.

Наконец, с учетом уже накопившегося опыта инвестиций, привлечения средств, взаимодействия регуляторов и бизнеса как внутри объединения, так и за его пределами на базе Нового банка развития БРИКС возможна апробация отдельных новых механизмов расчетов между странами-участницами.

Раздел 3.

Россия, Запад и остальной мир в контексте украинского кризиса

Украинский кризис. Кто в выигрыше?²⁵

16.03.2022

Военная операция на Украине ставит вопрос о балансе потерь и приобретений ключевых участников, а также глобальных игроков. Сводить такой баланс для России и Украины еще только предстоит. Военные действия продолжаются, политическое урегулирование не достигнуто, а значит, пока трудно говорить о том, в какой степени каждой из сторон удастся добиться тех политических целей, за которые уже заплачена огромная цена человеческими жизнями и колоссальным ущербом экономике. Но контуры баланса для глобальных и региональных игроков — ЕС, США, Китая, Японии, Ирана и других — прослеживаются более ясно.

Европейский союз несет наиболее серьезные потери и издержки. Они связаны с разрывом многочисленных торгово-экономических связей с Россией. Главным вызовом является замещение на европейском рынке российских нефти, газа, металлов и ряда других сырьевых товаров. Этот процесс потребует концентрации ресурсов и политической воли. Несколько ближайших лет он будет влиять на экономический рост ЕС и конкурентоспособность европейской промышленности. Вместе с тем вытеснение российского сырья, болезненное само по себе, является задачей выполнимой. По нефти этот процесс может идти быстрее, по газу медленнее. Внутри ЕС есть свои страновые отличия, так как зависимость от российского сырья является неоднородной. Однако «перемалывание» российских товаров по большинству направлений, по всей видимости, может быть осуществлено за несколько лет. Независимо от того, как будет развиваться украинский кризис и какой будет внешняя политика России, вытеснение последней из торговли ЕС будет процессом долгосрочным.

²⁵ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 16.03.2022.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ukrainskiy-krizis-kto-v-vyigryshe/>

На ЕС сегодня ложится и наиболее тяжелое бремя работы с украинскими беженцами. Их корректный подсчет пока затруднен с учетом быстро меняющейся обстановки, но уже сейчас понятно, что речь идет о миллионах. Перед странами ЕС встает задача приема, обеспечения, адаптации, а возможно, и интеграции мигрантов. Социальные расходы многих стран Союза вырастут. Однако и здесь Европейский союз в среднесрочной перспективе оказывается бенефициаром. У стран ЕС, особенно у Германии, накоплен колоссальный опыт работы с мигрантами. Украинские мигранты культурно близки большинству, если не всем, странам ЕС, в отличие от предыдущих волн миграции из исламских стран. Они более образованны. Они в меньшей степени склонны формировать замкнутые диаспоры, быстрее адаптируются и интегрируются. Экономика ЕС получает богатую демографическую инъекцию.

Большинство стран ЕС будет активно наращивать оборонные расходы. Подобный рост необязательно будет пропорционален политической субъектности Евросоюза. ЕС остается младшим партнером НАТО. Однако военно-политическая роль отдельных государств-членов вырастет существенно. Здесь опять же следует отметить Германию, у которой высок потенциал увеличения оборонных расходов, модернизации армии и развития оборонной промышленности. Весьма развитый оборонно-промышленный комплекс стран ЕС получает долгосрочный выигрыш.

Можно также говорить и о том, что выигрывает европейский проект как таковой. В лице России он получает теперь мощный консолидирующий фактор, повышающий внутреннюю дисциплину, подпитывающий идентичность и скрепляющий восточноевропейский фланг.

США, на первый взгляд, несут значительно меньшие издержки в сравнении с ЕС, хотя отказ от российской нефти может привести к локальным сложностям и росту цен на топливо. Главные проблемы для Вашингтона кроются в других областях. Резкое обострение конфронтации с Россией вновь отвлекает ресурсы с азиатско-тихоокеанского театра. США придется наращивать свое военное присутствие в Европе, а значит, концентрация ресурсов на сдерживании КНР теперь снижается. В США также с тревогой воспринимают перспективу перерастания украинского кризиса в войну НАТО и России. А это чревато и ядерной эскалацией. Вашингтону придется сдерживать Москву, но при этом действовать в определенных границах, опасаясь обострения здесь и сейчас. Контроль интенсивности конфликта, недопущение его неуправляемого «закипания», судя по всему, является ключевым приоритетом.

По остальным направлениям США скорее выигрывают.

Новое качество конфронтации с Москвой позволяет существенно повысить внутреннюю дисциплину НАТО и добиться более весомого вклада европейских стран в общую безопасность. С такой задачей не могли справиться ранее ни Трамп, ни Обама, ни Буш-младший. Теперь она решается без проблем. Более того, возможно дальнейшее расширение НАТО.

Необходимость отвлечения ресурсов на Европу в теории может быть также использована США в свою пользу. Вашингтон и союзники получили карт-бланш на беспрецедентно мощный удар по российскому экономическому и технологическому потенциалу. Нет сомнений в том, что Россия будет оставаться важнейшим военным вызовом для США и Запада. Однако экономическую базу военного потенциала с большой вероятностью удастся подорвать с перспективой дальнейшей концентрации на Азии.

Выигрывает американский энергетический сектор. В ближайшем будущем он получит значительную часть европейского рынка. Кроме того, американцам теперь будет удобнее вытеснять Россию и с мировых рынков вооружений. Китай и Индия останутся крупными покупателями. Но конкуренция за другие рынки для Москвы станет более сложной из-за активного противодействия США.

В США накоплен комплекс внутренних проблем. Российский фактор вновь позволяет хотя бы частично консолидировать Конгресс и общество. Вместе с тем влияние кризиса на выборы 2024 г. пока остается крайне неопределенным.

Китай получает широкое пространство для маневра. В отличие от ЕС и США, текущие издержки для КНР будут минимальными. Военно-политическое давление со стороны Вашингтона сокращается. С учетом масштабных антироссийских санкций Китай может претендовать на значительную часть освобождающегося российского рынка. Российские энергоресурсы теперь будут в большей степени доступны для Китая, причем их цена наверняка окажется значительно более низкой, чем раньше. Впрочем, здесь возможны сложности инфраструктурного плана по их доставке на китайский рынок. КНР также становится важнейшим финансовым партнером России, причем такое партнерство будет асимметричным в пользу КНР. Пекин еще в большей степени укрепляет стабильность на своих северных и северо-восточных рубежах. Партнерство России с Китаем становится безальтернативным. У Китая открываются новые возможности для влияния в Центральной Азии.

С учетом опыта санкций против России Китай проведет существенную работу по совершенствованию своей собственной экономи-

ческой безопасности на случай сходных осложнений с Западом. Вместе с тем происходящие процессы все-таки вряд ли приведут к появлению полноценного российско-китайского военно-политического союза. Судя по всему, Китай будет сохранять дистанцию и свободу рук.

Для **Японии** баланс выгод и потерь в краткосрочной перспективе скорее отрицательный. Перспектива мирного договора с Россией становится крайне туманной. Еще до новой фазы конфронтации было понятно, что переговоры зашли в тупик. Не просматривалось даже намеков на какое-либо продвижение, но сохранялась теоретическая возможность. После 2014 г. Токио вел сбалансированную и прагматичную политику, накладывая символические санкции, но сохраняя российский рынок и конструктивные отношения с российским руководством. После 24 февраля 2022 г. эта концепция уступила место солидаризации с действиями США и ЕС. Япония понесет некоторые потери за счет утраты российского рынка и замещения российского сырья. Но критичными для Токио они не являются. Самым главным является то, что обострение отношений с Россией, как и в случае с Германией, станет весомым стимулом для окончательного пересмотра послевоенной парадигмы использования вооруженных сил. Япония более уверенно пойдет по пути возвращения себе статуса полноценной военно-политической державы. Решение проблемы «северных территорий» тоже будет в растущей степени рассматриваться в военном ключе.

Индию текущий кризис затрагивает в минимальной степени. Дели сохраняет с Москвой диалог и будет сопротивляться попыткам третьих стран повлиять на военно-техническое сотрудничество. Впрочем, позиции лоббистов западных производителей вооружений в стране могут усилиться. Усиление Китая на фоне кризиса — проблема для Индии. Но изменения трудно назвать фундаментальными.

Бенефициарами нового этапа украинского кризиса станет и ряд стран, которые в настоящее время находятся под жесткими санкциями США. В их числе прежде всего Венесуэла и Иран. Вашингтон вполне может пойти на хотя бы частичное снижение санкционного давления с целью компенсации на рынке потерь от запрета на импорт российской нефти. В отношении **Венесуэлы** смягчение санкций политически проще в сравнении с Ираном. В конечном итоге там речь исключительно о проблеме внутреннего устройства страны, на которое США могут временно закрыть глаза. Венесуэльская тяжелая нефть вполне может заменить российскую на американском рынке. Правительство Мадуро в этом случае получит передышку и глоток свежего воздуха в виде валютных поступлений.

С *Ираном* ситуация сложнее, так как там речь идет о военной ядерной программе и новой редакции Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД), то есть о многостороннем процессе, участником которого является и Россия. Вместе с тем технически США вполне могут допустить иранскую нефть на мировой рынок и без нового СВПД. Как вариант, администрация Байдена обладает возможностью вернуть отмененные Трампом исключения на покупку иранской нефти для ряда стран Европы и Азии. Проблемой для США станет то, что Иран тоже получит передышку и укрепит свои переговорные позиции. В будущем это вызовет давление со стороны республиканцев, которые являются противниками сделок с Тегераном. Но на фоне противодействия России эти разногласия могут отойти на задний план. В любом случае у Ирана есть шанс воспользоваться ситуацией в свою пользу. Такое развитие событий исключает формирование коалиции стран под санкциями, в которую теоретически могли бы войти Китай, Россия, Иран и Венесуэла. Китай будет сотрудничать со всеми тремя, но не в ущерб отношениям с Западом.

В сухом остатке новый этап украинского кризиса будет иметь глобальные последствия. Некоторым он принесет краткосрочные и среднесрочные издержки, причем весьма существенные. Но для многих он будет связан с возможностями укрепления своего влияния в долгосрочном плане.

Украинский кризис и Евразия: кто в выигрыше?²⁶

25.04.2022

Военный конфликт между Россией и Украиной привел к беспрецедентной за последние тридцать лет встряске мирового порядка. Он порождает колоссальные потери и риски для обеих стран. Высока вероятность того, что военные действия затянутся. По всей видимости, стороны готовятся к новой решительной схватке. Ее исход не предопределен и подводить итоги пока рано. Однако уже сейчас можно говорить о некоторых последствиях для зарубежных стран. Мы уже давали такие оценки²⁷ для крупных игроков — США, ЕС, Индии, Китая, Японии. А сейчас обозначим возможные траектории для некоторых государств Евразии, находящихся в непосредственной близости от границ России.

Турция представляется одним из ключевых бенефициаров конфликта. Анкара умело маневрирует, получая выгоду от всех. Турецкая дипломатия выступает против российской военной операции, осуждает российские действия и проявляет солидарность с союзниками по НАТО. В отношениях с США и другими союзниками позиции страны упрочились. До начала операции они омрачались целым рядом сложных моментов. Здесь были и закупки российских вооружений, и связанные с ними санкции США, и трения с ЕС по поводу разведочных работ в Восточном Средиземноморье, и напряженное отношение к роли Турции в Сирии и Ливии, и претензии по правам человека. На фоне украинских событий все эти озабоченности отошли на второй план. По всей видимости, Анкара активно поставляет Украине вооружения, включая беспилотные комплексы «Байрактар». Их роль вряд ли можно назвать столь же заметной как в Карабахском конфликте, однако для турецкого ВПК конфликт расширяет рынок и возможности показать технику в действии.

²⁶ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 25.04.2022.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ukrainskiy-krizis-i-evraziya-kto-v-vyigryshe/>

²⁷ Тимофеев И.Н. Украинский кризис. Кто в выигрыше? // Валдай. 16.03.2022.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ukrainskiy-krizis-kto-v-vyigryshe/>

При этом Анкара сохраняет конструктивные отношения с Москвой. Реджеп Тайип Эрдоган отказался присоединяться к режиму санкций против России. Турецкие компании готовятся занять целый ряд ниш, освобождающихся после ухода западных фирм с отечественного рынка. Создаются компании, ориентированные непосредственно на взаимодействие с северным соседом. Турция становится уникальным хабом для транспортных потоков. Многократно возрастает ее роль как экономического посредника в отношениях России и Запада. Роль посредника сулит огромные прибыли. Конечно, часть транзакций будет носить теневой характер и вызовет очередное недовольство союзников. Но вряд ли оно уменьшит аппетиты бизнеса. При этом Турция демонстрирует гибкость в финансовых отношениях с Москвой. Ключевые условия для успешной торговли в новых условиях созданы. В Турции действуют карты «Мир»²⁸. Скорее всего, финансовые транзакции в двусторонней торговле проблемой не будут.

Одновременно Анкара пытается играть посредническую роль в урегулировании конфликта. Пока эти усилия успеха не принесли. Но ни один западный игрок, пусть и формально нейтральный (Швейцария, Финляндия, Швеция), сегодня на себя такую работу взять не может. Вряд ли справятся с ней и постсоветские страны. Турция же обладает достаточным политическим весом, является частью западного сообщества безопасности и при этом играет в нем самостоятельную роль. Украинский кризис укрепляет такой статус Анкары.

Другим выигрывающим игроком является *Азербайджан*. Баку также сохраняет партнерские отношения с Москвой, но при этом не имеет избыточных обязательств. Текущий кризис резко повышает спрос на азербайджанскую нефть. Страна получит существенные доходы. Одновременно Азербайджан остается партнером США, Великобритании, ЕС и других западных игроков. Украинский кризис также может переключить внимание России с карабахских проблем. Азербайджан вряд ли будет злоупотреблять подобным переключением, но и Баку, и Анкара внимательно следят за ситуацией.

Армения получает свои бонусы от конфликта. В Ереван перебираются десятки тысяч россиян. Речь в том числе об активных и пассивных бизнесменах, работающих в ИТ. Армения становится для них удобным хабом с комфортной культурной средой, возможностью длительного безвизового пребывания, относительно удобными процедурами получения вида на жительство, доступностью финансовых

²⁸ Обслуживание карт платежной системы «Мир» в Турции было приостановлено в 2023 г. — *Прим. ред.*

услуг. Ереван стал оптимальным решением для мелких и средних предпринимателей, работавших на экспорт своих интеллектуальных услуг. Страна получает приток человеческого капитала, а с ним и возможный экономический эффект. Вместе с тем Армения остается уязвимой страной. Избыточная международная турбулентность и колебания цен на сырье — не в ее интересах.

Часть миграционного потока из России устремилась и в *Грузию*. Тбилиси дистанцировался от санкционной войны, не желая терпеть убытки из-за потери российского рынка. Страна сохраняет ориентацию на Запад, но обострять отношения с Москвой явно не хочет. Ключевой интерес Грузии — не допустить расконсервации территориальных конфликтов на фоне событий на Украине. Баланс потерь и приобретений для Грузии пока не очевиден.

Роль хаба для российского бизнеса играет и *Казахстан*. Здесь тоже возможен весомый приток человеческого капитала из России. Казахстан представляет собой более крупный рынок. Здесь также сделано немало для развития финансовой инфраструктуры, в том числе создан международный финансовый центр «Астана». У Казахстана протяженная граница с РФ, что создает возможности для реэкспорта товаров в Россию. Власти страны заявили, что не будут способствовать обходу западных санкций. Но они вполне могут занять ниши, покинутые западными компаниями из-за корпоративных бойкотов. Для поставки их продукции в Россию через Казахстан без нарушения режимов санкций сохраняются широкие возможности. Их умелая реализация принесет выгоду стране. Как и Азербайджан, Казахстан выигрывает от роста цен на энергоносители.

Армению, Грузию и Казахстан можно считать основными выгодоприобретателями от миграции из России. Вместе с тем открытым остается вопрос о стабильности такого потока. Российское правительство послало два важных сигнала. *Первый* состоит в том, что страна не планирует превращаться в репрессивное государство с мобилизационной и директивной экономикой, в котором не будет места рынку. *Второй* — в создании условий для либерализации рынка. После шока первых дней конфликта такие сигналы могут содействовать обратному притоку человеческого капитала в Россию. Проблемой по-прежнему остается доступ к финансовым услугам для международных транзакций. Однако со временем будет решаться и эта проблема.

Выстроив «запасные аэродромы» в странах ближнего зарубежья, бизнес вполне может вернуться в Россию.

Туркмения, вероятно, получит ощутимую выгоду от роста цен на газ. *Киргизия* и *Таджикистан*, наоборот, могут потерять из-за сокращения притока денежных переводов из России в связи с со-

кращением рынка. *Узбекистан* в этом отношении более устойчив в силу большего масштаба экономики.

Белоруссия будет испытывать на себе удар западных санкций. Частично они будут компенсироваться углублением торговых связей с Россией. Но из-за сокращения российского рынка эффект от такого партнерства может оказаться ниже ожидаемого. К тому же структура связей Белоруссии с ЕС отличалась от аналогичных связей с Россией.

Молдавия скорее проигрывает от кризиса. Страна принимает большое число беженцев из Украины. Брюссель будет оказывать Молдавии финансовую помощь для работы с беженцами. Но социальная нагрузка на экономику все равно может оказаться существенной. К тому же Молдавия сталкивается со значительным ростом цен на топливо, что неизбежно скажется на экономическом росте.

Следует упомянуть еще две страны — *Иран* и *Северную Корею*. Перед Тегераном открывается уникальное окно возможностей. Риск дефицита нефти на мировом рынке может заставить США пойти на некоторые послабления в режиме санкций. Иран может занять исходно жесткую позицию, а затем снизить свои требования до приемлемого для Вашингтона компромисса. Большой вопрос, на какой срок США ослабят свое давление на Иран и ослабят ли вообще. Но сам факт такой возможности бесспорен.

Что касается Северной Кореи, то она выигрывает хотя бы от того, что потери несут ее ключевые оппоненты — США, Япония, Южная Корея и т.д. Их потери не фатальны, и они не конвертируются автоматически в дивиденды для Пхеньяна. Но у Запада появился куда более опасный противник, который превратился для него в главного «мирового злодея», прикрыв своей гигантской тенью КНДР. Не исключено, что в отношениях с Россией Северная Корея попытается добиться тактических выгод. Например, давление Запада может стимулировать Москву закрыть глаза на поставки нефти своему соседу, на трудоустройство корейских рабочих, на приток валютной выручки, на доступ к промышленным товарам и тому подобное. Россия вряд ли будет увлекаться подобным сотрудничеством. Все-таки она является соавтором ограничительных мер СБ ООН в ответ на ракетно-ядерную программу Пхеньяна. Но определенные допуски в российской политике вполне возможны. Они также возможны и в политике Китая.

Для большинства российских соседей конфликт Москвы и Киева открывает широкие возможности. Как именно они воспользуются ими, покажет время. Однако всем им следует иметь в виду сценарий эскалации на уровень военного столкновения России и НАТО. Такое столкновение может обнулить многие выгоды, о которых шла речь.

Россия — Запад: ставки растут²⁹

30.06.2023

В России все более широкое распространение получает точка зрения о том, что целью США и возглавляемого ими коллективного Запада является окончательное решение «русского вопроса». Эта цель видится как нанесение поражения России, нивелирование ее военного потенциала, перестройка ее государственности, перепрошивка идентичности, а, возможно, и ликвидация как единого государства. Обозначенный взгляд долгое время оставался на периферии внешнеполитического мышления. Прошедшие после начала СВО полтора года³⁰ многое изменили. Сегодня такое восприятие целей Запада является мейнстримом. Он имеет устойчивый и рационально отрефлексированный характер. Сама Россия ведет встречную активную политику в отношении украинского государства, существование которого в прежнем виде и границах воспринимается в Москве как ключевой вызов безопасности.

Исторический опыт последнего столетия показывает, что нанесение тотального поражения противнику с последующей перестройкой его государственности является скорее правилом внешнеполитической практики, нежели исключением из нее. В этом ключевое отличие от конфликтов XVIII и XIX вв., когда военное поражение противника рассматривалось как способ добиться от него уступок, но не перестраивать основы его государственности.

Опыт XX и XXI вв. является не всегда линейным, но его воспроизведение очевидно. Поражение Германии в Первой мировой привело к ощутимой перекройке ее государственности. Она определялась скорее внутренними противоречиями, но предопределила поражение Берлина в войне. Разгром Германии после Второй мировой привел к значительно более радикальным последствиям. Страна была разделена, лишена автономии во внешней политике и практически полностью перестроена. Военный разгром и последующая оккупация привели к реформатированию и других крупных держав — Японии

²⁹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 30.06.2023.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-zapad-stavki-rastut/>

³⁰ На момент публикации статьи. — *Прим. ред.*

и Италии. Советский Союз, как страна-победительница, был деятельным участником решения немецкого вопроса. В освобожденных от нацистской оккупации странах СССР также активно создавал социалистические режимы. Последующая холодная война затруднила подобные перекройки. Каждая такая попытка встречала сопротивление противника. Иногда схватка оканчивалась вничью, как это произошло в Корее. Иногда верх брал Советский Союз, добившись, например, болезненного поражения США во Вьетнаме. Иногда успеха добивались США, содействуя антисоветским силам в Афганистане.

Крушение СССР дало Вашингтону свободу рук. Несмотря на риторику советской, а затем и российской стороны о том, что холодная война окончилась победой обеих сторон, реальность говорила о другом. Бывшие социалистические страны быстро встраивались в евроатлантические структуры при активном содействии новых местных элит и при широкой общественной поддержке. Сама Россия заявляла о своем стремлении вернуться в «цивилизованный мир». США и Запад получили широкий карт-бланш в перестройке огромного пространства, не без основания считая ее результатом своей бескровной победы над Советским Союзом. Не имея противовеса, США провели несколько военных интервенций, которые также закончились полной перестройкой государств-мишеней. Югославия распалась. Ирак был оккупирован, его лидер казнен, а система власти изменена. Случались и проколы. В Афганистане быстрая победа обернулась вязкой партизанской войной и последующим выводом войск. Военная интервенция в Иран не состоялась, хотя планировалась. Северная Корея вообще стала ядерной державой, резко снизив вероятность внешнего вторжения. Успешные интервенции США вызывали недовольство Москвы, однако оно до определенного момента не переходило в активные действия. Внутри страны масштабные западные инвестиции, тесное гуманитарное сотрудничество, интерес российского общества к Западу поощрялись или, по меньшей мере, не порицались вплоть до конца десятих годов.

Вместе с тем устойчивое и растущее неприятие российских властей вызывали две тенденции.

Первая — все более ощутимые попытки со стороны западных стран вести диалог с российским гражданским обществом в обход государства. В такой парадигме противопоставлялись «хорошее» гражданское общество и «плохое» правительство. Растущую и вполне понятную аллергию Москвы вызывало понятие «российский режим». Оно намекало или даже прямо указывало на то, что Запад так или иначе противопоставляет гражданское общество правительству и не считает их частью одной политической общности. Чем более нарочи-

тым и демонстративным такой подход был со стороны западных государств, тем большее противодействие он вызывал в Москве. На Западе подобный подход объяснялся недостатками демократии в России, что лишь усиливало раздражение. Зависеть от внешних оценок в строительстве государства российская власть явно не хотела. Тем более что знаменатель таких оценок задавался не только зрелыми демократиями, но и восточноевропейскими и прибалтийскими странами с их букетом исторических обид и комплексов. Опыт «цветных революций» на постсоветском пространстве лишь укреплял опасения Москвы. В Грузии, Киргизии и на Украине общественные протесты получали полную моральную, политическую и даже материальную поддержку со стороны западных стран, тогда как власти, наоборот, зачастую демонизировались. Революционные смены власти, пусть и ради демократизации и развития, в Москве закономерно воспринимались в качестве вызова. В российской элите сформировался устойчивый консенсус — государственное строительство должно и может осуществляться только собственными силами. Участие в нем каких бы то ни было внешних сил неприемлемо в любой форме. Консенсус стал формироваться еще в середине 1990-х гг., а к концу первого срока президентства В. Путина превратился в четкую политическую линию.

Вторая тенденция, оказавшая существенное влияние на изменение российских взглядов, была связана с политикой США и ЕС на постсоветском пространстве. Россия проглотила интеграцию в западные структуры стран Центральной и Восточной Европы, вероятно, считая их токсичным для себя активом. Вопреки расхожему на Западе стереотипу, который приписывал Москве желание восстановить СССР, реальные цели были далеки от имперских амбиций. Россия не горела желанием снова брать на себя огромное имперское бремя, кормить местные элиты и покупать лояльность населения. Ее вполне устраивал нейтралитет бывших советских республик и даже сотрудничество с США на постсоветском пространстве при условии равноправия такого взаимодействия. В начале 2000-х гг. Москва не возражала против американского военного присутствия в Центральной Азии, а затем долгое время помогала снабжать западную группировку в Афганистане. Но Москву категорически не устраивала перспектива западных проектов без российского участия.

На фоне активной дипломатии Владимира Путина по выстраиванию конструктивных отношений с США и ЕС по всем азимутам, сохранялась надежда на то, что постсоветское пространство останется нейтральным полем сотрудничества. Однако постепенно становилось ясно, что инклюзивности в адрес России будет все меньше

и меньше. Упомянутые «цветные революции» опять же были тревожным сигналом. Растущие озабоченности российского руководства обсуждались, но всякий раз западными партнерами вежливо отклонялись. По всей видимости, на Западе попросту не видели необходимости принимать интересы России в расчет. После тотального спада в экономике, масштабной утечки мозгов, серии внутренних конфликтов, разгула преступности, коррупции, вывоза капитала за рубеж и окончательного завершения начавшегося еще при Леониде Брежневе транзита к статусу сырьевого придатка, спада рождаемости, алкоголизации населения и огромной смертности, Россию трудно было воспринимать как серьезного соперника. Свою роль сыграли и местечковые интересы элит некоторых постсоветских стран, которые зарабатывали политический капитал, продавая на Западе «российскую угрозу». Недооценка воли российского руководства к восстановлению государственности и недопущению игры с нулевой суммой на постсоветском пространстве была крупным просчетом.

С каждым новым кризисом Запад не принимал во внимание реалистичность худших сценариев, в которых Россия будет отстаивать свои интересы силой, ведя контригру по переформатированию постсоветских государств. Первым серьезным кризисом стала пятидневная война с Грузией, в ходе которой российская сторона не только жестко ответила на атаку против миротворческого контингента, но и признала независимость Абхазии и Южной Осетии. Запад проявил дальновидность, по умолчанию признав ошибки грузинского лидера и замяв кризис с Россией. Но платой стал прецедент фактического пересмотра границ. На очередную украинскую революцию в 2013–2014 гг. Москва быстро отвечает «крымской весной», а затем и поддержкой сопротивления в Донбассе. Минские соглашения оставляли возможность относительно мягкого выхода из кризиса. Однако жесткая и решительная линия России вызвала тревогу уже на Западе. Здесь был выбран путь на сдерживание и противодействие Москве. Отношения Запада и России на постсоветском пространстве и особенно на Украине окончательно перешли в режим соперничества, а Минские соглашения впоследствии открыто будут названы некоторыми западными лидерами маневром для подготовки к новой схватке. Российская поддержка сирийского правительства показала, что Москва будет препятствовать «социальной инженерии» и за пределами постсоветского пространства.

Несмотря на ожидание нового кризиса, сценарий полномасштабной военной операции против Украины многими, в том числе и в России, считался маловероятным. Россия глубоко встроилась в глобальную западноцентричную экономику. Торговая взаимозависи-

мость с ЕС оставалась высокой. В России не было ценностного отторжения Запада, хотя отдельные социальные явления и движения критиковались и вызвали закономерную компенсацию обращением к традиционным ценностям. Для Москвы ключевым вопросом оставалась безопасность западных границ. По всей видимости, российские власти исходили из неизбежности постепенной милитаризации как Украины, так и восточного фланга НАТО с последующим военным кризисом в неудобный для России момент. Неонацизм на Украине не был массовым и широко не поддерживался населением, но терпимость к радикальным движениям киевских властей в России вызвала категорическое неприятие. Решение о превентивной военной операции стало точкой бифуркации, которая радикально увеличила ставки соперничества. Последующий военный конфликт во многом обнулил наследие постсоветского периода.

Возвращения в реальность 2021 г. не будет. Очевидно, что Россия сделает все возможное для защиты нового территориального статус-кво, а также для максимального подрыва военного потенциала Украины.

Очевидно и то, что Запад сделает все возможное для истощения России, а при удачном для него стечении обстоятельств использует в своих интересах и внутренние проблемы.

Открытым остается вопрос — чем закончится текущий кризис? Политического решения российско-украинского конфликта в настоящее время не просматривается. Под большим вопросом устойчивость какого-либо мирного соглашения, даже если оно будет достигнуто. На Западе опасаются резкой военной эскалации и войны с Россией, которая может быстро перейти в обмен ядерными ударами. Однако постепенное военное вовлечение НАТО в конфликт исключать нельзя. Перспективы внутренней смуты в России широко обсуждаются в западных СМИ и аналитических материалах. Пока такие взгляды явно не отражаются в официальных позициях. Но переход от экспертных упражнений и популистских заявлений отдельных политиков в официальную позицию может стать лишь вопросом времени. Смута в крупной ядерной державе порождает большие риски. Но на Западе они могут восприниматься как более низкие, чем прямое военное столкновение, а внутренний взрыв может позволить надолго вывести Россию из игры и попытаться переформатировать ее политическую систему. При таком развитии событий сохранение Россией своей государственности и суверенитета вновь становится главной ставкой конфликта. На кону и государственность Украины. Из текущего кризиса она с большой вероятностью выйдет с подорванным потенциалом, усеченными границами, тотальной зависимостью от внешних сил.

США в более благоприятном положении. На фоне кризиса они смогли дисциплинировать своих союзников и не несут рисков государственности. Однако они уже вступили в соперничество с Китаем и оказались в ситуации двойного сдерживания. Победа России и укрепление ее отношений с Китаем станет большой проблемой для США в стратегической перспективе.

Радикальный сценарий и его альтернативы³¹

26.11.2024

Россия и Запад проходят очередную ступень военно-политической эскалации. Ее непосредственным индикатором стало применение Украиной американских и британских ракетных систем вглубь российской территории, появление новой ядерной доктрины России, последующее поражение украинского завода «Южмаш» ракетой средней дальности, новые удары по России. Эскалация пока не привела к переизданию в новых условиях Карибского кризиса 1962 г.: конфликт идет в режиме «ползучей эскалации». Однако углубление конфронтации в Европе продолжается, повышая вероятность радикального сценария. В чем состоит такой сценарий, есть ли у него альтернативы и по какому пути пойдет развитие ситуации?

Происшедшие события можно охарактеризовать как «ползучую эскалацию». Стороны воздерживаются от резких и мало предсказуемых шагов. Однако они медленно отодвигают красные линии, все дальше расширяют спектр применяемых вооружений, сферы гибридной конфронтации, ареал боевых действий. Обмену ракетными ударами предшествовал целый ряд эскалационных шагов. Поставки Украине дальнобойных ракетных систем западного производства и их последующее применение, удары беспилотниками по российской территории, вторжение ВСУ в Курскую область. С российской стороны — продолжение наступления в Донбассе и других регионах, новые удары по промышленным, инфраструктурным и энергетическим объектам Украины, наращивание взаимодействия с противниками США, прежде всего Северной Кореей. Использование ракет западного производства вглубь российской территории вряд ли можно считать «черным лебедем». Вариант давно обсуждался, его активно лоббировал Киев. С российской стороны также прозрачно и четко звучали предостережения о возможном ответе, в том числе в ракетно-ядерной сфере. Изменение ядерной доктрины в сторону расшире-

³¹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 26.11.2024.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/radikalnyy-stsenariy-i-ego-alternativy/>

ния условий для применения ядерного оружия также обсуждалось давно. Новый этап не изменил ситуацию на поле боя, но открыл путь для перехода на новые ступени эскалации при минимуме стимулов для ее снижения.

Базовый сценарий на ближайшее будущее — продолжение «ползучей эскалации». Следует ожидать очередных атак российской территории с использованием западного вооружения.

Однако такие атаки, вероятно, будут носить точечный характер, балансируя на грани условий, обозначенных в новой ядерной доктрине России. У российской армии в таком сценарии больше рычагов давления. Во-первых, могут продолжаться испытательные удары новыми ракетами средней дальности. Их вряд ли будет много, но важен психологический эффект и отработка применения новой системы в боевых условиях. Во-вторых, Россия будет продолжать уже привычные атаки ракетами и беспилотниками — то, что для Украины пока является недостижимым средством, Россия использует уже долгое время. Материальные потери от таких ударов для Украины ощутимы. В-третьих, российская армия медленно наступает, изматывая противника. В сценарии «ползучей эскалации» у России вырисовывается преимущество и способность наносить Украине гораздо больший ущерб, чем Украина и Запад наносят России. Потери украинского инфраструктурного и промышленного потенциала будут нарастать, равно как и потери территорий, военной техники, личного состава вооруженных сил. К тому же у России остаются рычаги давления на Запад в других точках земного шара, в том числе на Ближнем Востоке.

Радикальный сценарий может спровоцировать попытка Украины выйти из проигрышного алгоритма «ползучей эскалации».

Наращивание ракетных ударов в комбинации с использованием беспилотников представляет собой попытку сбалансировать российские действия, показать рост возможностей наносить ущерб, а заодно и глубже вовлечь в конфликт западных партнеров. Консолидированного желания вовлекаться в подобные инициативы у западных союзников Киева пока нет. Например, Германия уклоняется от поставок своих крылатых ракет для атак российской территории. Но «ползучая эскалация» в определенной мере приемлема и для Запада. Она позволяет сковывать российский потенциал на украинском направлении, стачивать ресурсы Москвы, испытывать в боевых условиях свои системы вооружений и разведки. Украина все в большей степени становится зависимой от Запада, фактически теряя свой суверенитет. Способность вести военные действия уже сейчас напрямую связана с западной поддержкой, а послевоенное восстановление без нее попросту немыслимо.

Что произойдет, если Украине все же будет поставлена партия ракетных вооружений, достаточных для массированного применения по российской территории, а потом эта партия будет использована за гранью условий российской ядерной доктрины? Такой удар может быть нанесен в расчете на то, что Москва не решится атаковать цели на территории стран НАТО и тем более использовать ядерное оружие. Однако надежда на то, что российское руководство проглотит такую атаку, тем более если она причинит значительный ущерб и жертвы, была бы безрассудством. Действительно, поражение объектов на территории стран НАТО чревато прямым военным столкновением с альянсом.

А вот ядерный удар по территории Украины в таких условиях уже становится куда как более реалистичным сценарием в сравнении с недавним прошлым.

Скорее всего, он не будет массированным. Логичнее ожидать демонстративного применения одного тактического заряда вдали от населенных пунктов. Но такая демонстрация может оказаться более чем убедительной.

Сама по себе она создаст ситуацию, близкую не столько к Карибскому кризису, сколько к американским ударам по Хиросиме и Нагасаки. Тогда США пошли на уничтожение двух крупных городов, но в считанные дни положили конец войне с Японией. Сходные расчеты могут быть и у Москвы, притом что уничтожение городов в ее планы, очевидно, не входит. Здесь проблема состоит в том, что в 1945 г. США были единственной ядерной державой с огромным потенциалом в области обычных вооружений, их территория была неуязвима, тогда как Япония осталась без дееспособных союзников и была на грани краха. Украина также истощена войной, но ее союзники обладают колоссальной мощью и при наличии политической воли способны к более агрессивным действиям. К тому же в ядерной эскалации не заинтересованы другие центры силы, такие как Китай и Индия. На их поддержку в таком сценарии Москве вряд ли стоит рассчитывать.

В случае если радикальный сценарий все же получит свое развитие, возникнет ситуация, возможно более опасная, нежели Карибский кризис. В 1962 г. СССР и США балансировали на грани ядерной войны в условиях мира, а сегодня — в условиях большого конфликта в Европе. Остановить развитие кризиса в таких условиях будет крайне сложно. Вопрос, перерастет ли он в большую войну между Россией и НАТО. Решимость Запада вести войну далеко не очевидна, поэтому немедленная военная реакция здесь маловероятна. Однако Западу будет проще изолировать Россию. Возникнет мощный стимул для мобилизации новых ресурсов в поддержку Украины и ускорения

милитаризации самого Запада. Украина вернется в глобальную информационную повестку.

Откроется путь к новым этапам эскалации. Например, Киев может использовать против России грязную атомную бомбу с последующим ответным ударом Москвы.

Радикальный сценарий доведет до своего предела все те слабости конструкции европейской и международной безопасности, которые накапливались в течение долгого времени. Мировой порядок в таком случае действительно рискует обрушиться в классическом для истории международных отношений виде — через вооруженное противостояние крупных держав. Большой вопрос, что именно возникнет на обломках. И за чей счет будет создаваться новый порядок.

Альтернатива — не доводить до ситуации, когда в Москве решат попробовать поставить жирную точку в конфликте с помощью применения ядерного оружия по Украине. Удары крылатыми и баллистическими ракетами по российской территории волю российского руководства не сломают. Скорее наоборот. Они повысят мотивацию завершить его намного более решительными и скоротечными шагами. В сценарии «ползучей эскалации» Украина также столкнется с растущим кризисом. Строго говоря, Киев является наиболее уязвимой стороной при любом развитии ситуации — как радикальном, так и базовом. Украина неизбежно понесет потери и в случае мирного решения. Вопрос в цене для всех участников. Цена для Украины будет самой высокой.

Три года стресс-теста: промежуточные итоги для России³²

19.03.2025

Переговоры Владимира Путина и Дональда Трампа ознаменовали движение в сторону разрешения украинского конфликта. Результаты пока неочевидны. Откат назад может произойти в любой момент — слишком велик набор накопившихся проблем. Тяжелое наследие дефектов европейской системы безопасности будет оказывать влияние на перспективы нормализации еще долгое время. Однако окно возможностей для достижения мира пока открыто.

Мотивация использовать такие возможности в свою очередь может определяться характером промежуточных итогов конфликта, которые Россия получила к настоящему времени, и теми перспективами, которые встают перед сторонами переговоров в случае продолжения военных действий.

Среди ключевых итогов явно выделяется сам факт готовности России применять силу для отстаивания своих интересов в Европе. На протяжении тридцати лет после окончания холодной войны силовой потенциал для защиты Россией своих позиций мало кем воспринимался всерьез. Специальная военная операция стала настоящим разрывом шаблона. Она показала, что отношения с Западом по вопросам безопасности завязались в такой узел, развязка которого, по крайней мере с российской точки зрения, не оставляла других возможностей. Стало очевидно, что применение силы и масштабный конфликт в Европе — реально существующая возможность, а значит, требования и озабоченности Москвы нельзя просто так замотать общими фразами и заверениями. Ради отстаивания своих принципиальных интересов в области безопасности Россия готова идти на большие потери и риски. Дальнейшего отступления, даже при условии сохранения лица, не будет.

В области дипломатии существенным итогом стало отсутствие каких-либо заметных коалиций против России с участием незапад-

³² Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 19.03.2025.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/tri-goda-stress-testa/>

ных стран. Консолидация самого Запада на антироссийской основе не привела к включению в подобную коалицию других игроков. Китай, Индия, Бразилия, ЮАР и другие страны дистанцировались от политики санкций. Хотя бизнес в этих странах опасается вторичных санкций США и не всегда готов работать с Россией, правительства данных стран уклонились от антироссийских ограничительных мер. Торговля со многими странами мирового большинства выросла в разы. Они не стали занимать и пророссийскую позицию. Единый антизападный фронт также не сформировался. Однако вопросы о диверсификации мировых финансов, торговли и политических институтов на мировой арене стали восприниматься гораздо серьезнее. В конечном итоге устойчивость самой западной коалиции стала давать сбои.

Новая администрация США осознала, по всей видимости, тупиковость конфликта и пошла на превентивные действия с целью его завершения.

В числе дипломатических промежуточных итогов — способность Москвы сдерживать эскалацию в области военной поддержки Украины. Достаточно долго Москве не удавалось остановить сдвиг красных линий, в том числе в вопросе номенклатуры поставляемых Украине вооружений. Такие поставки становились все более масштабными, а вооружения — все более дальнобойными и смертоносными. Изменение ядерной доктрины России и применение в боевых условиях новой ракеты средней дальности в неядерном оснащении послужили важным сигналом сдерживания возможного массированного применения Украиной западных крылатых ракет и иных систем.

Другим важным итогом стала сама возможность вести масштабный конфликт с достаточно крупным противником, получающим масштабную западную помощь в виде вооружений, разведки и финансирования. Отечественная оборонная промышленность сумела обеспечить высокий темп и размах боевых действий, достаточно быстро адаптироваться к новым вызовам революции в военном деле, в том числе в области производства и применения беспилотных систем. Одновременно Москва смогла сохранить, по сути, экспедиционный характер военных действий, избегая масштабной мобилизации, опираясь на добровольцев и контрактников. Способность вести крупную и долговременную военную операцию силами профессиональной, а не призывной армии — важнейший промежуточный итог.

Здесь же следует отметить устойчивость российской экономики в условиях противостояния с коллективным Западом. Высокий уровень интеграции России в глобальную экономику, центральное место в которой занимают именно западные цепочки поставок,

финансовые институты и правила игры, создавал серьезные риски на случай масштабных западных санкций. Подобные санкции последовали сразу после начала СВО, а затем постоянно наращивались. В отношении России задействованы практически все инструменты политики санкций, включая блокирующие финансовые санкции, экспортный контроль, запреты на импорт и многое другое.

Российские партнеры из числа дружественных стран столкнулись с реальным риском вторичных санкций. Тем не менее Россия сумела избежать сколько-нибудь заметного финансового или экономического кризиса. Очевидно, что экономика понесла потери и ущерб. Его ощутили на себе и граждане страны. Но перестройка хозяйства, рынков сбыта и источников импорта произошла по историческим меркам феноменально быстро.

Помимо экономики высокую устойчивость продемонстрировала и политическая система. Надежды противников России на скорую «смену режима» и раскол элит не оправдались. Ее не смогли дестабилизировать ни идейные противники, ни наиболее радикальные сторонники. Она пошла на неизбежные в военных условиях ужесточения существующего порядка, но избежала скатывания в тоталитарный вариант с избыточным и демотивирующим контролем. Устойчивость к экстремальным условиям показало и общество. Первоначальная растерянность быстро сменилась адаптацией. Высокая человеческая цена военных действий, экономические вызовы (в том числе инфляция), выход из привычных условий последних тридцати лет к каким-либо дезинтеграционным процессам не привели. В обществе сохраняется разное отношение к конфликту, но критической линией размежевания оно все же не стало.

Непосредственный военный результат — истощение военного потенциала Украины даже с учетом масштабных западных поставок, сковывание возможных контрударов противника, контроль ряда стратегически важных пунктов. Судя по всему, Москва воспринимает перспективу дальнейших боевых действий как реальный сценарий, для реализации которого в случае необходимости есть материальные возможности.

При этом военная и политическая отдача от затягивания конфликта может быть ограниченной.

Продолжение боевых действий будет иметь смысл в том случае, если ключевые требования России, положенные в основу переговоров в Стамбуле еще в 2022 г., не будут выполнены.

Однако и в новой администрации в США есть понимание того, что дальнейшее затягивание боевых действий чревато рисками. Помимо возможного развития российского наступления, здесь и во-

прос дальнейшего истощения военных запасов, и огромные финансовые затраты без каких-либо внятных перспектив нанести России поражение. В конечном итоге достигнутые результаты и имеющиеся ограничения создают стимул для Вашингтона и Москвы к обсуждению возможного мира. В то же время обе стороны все же обладают материальными возможностями для дальнейшего противостояния. В сухом остатке за стол переговоров сели игроки, каждый из которых обладает по-своему сильной позицией и не ведет диалог в роли слабого. У каждого есть понимание своих интересов и каждый готов обсуждать их. Похоже, что с таким настроением Россия и США вступают в переговоры впервые за очень долгое время.

Раздел 4. Санкции против России

Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля³³

01.07.2022

После начала специальной военной операции на Украине Россия столкнулась с беспрецедентным санкционным давлением со стороны западных стран. Ограничительные меры коснулись ключевых секторов российской экономики, включая финансы, энергетику, черную металлургию, добывающий сектор, электронику и машиностроение, транспорт.

Задействованы практически все возможные инструменты, в том числе блокирующие финансовые санкции, запреты на инвестиции, контроль экспорта и импорта, транспортная блокада, визовые ограничения и т.п. Официальные правительственные ограничения сочетаются с корпоративными бойкотами большого числа зарубежных компаний или по меньшей мере приостановкой их деятельности в России.

Скорость вводимых ограничений также потрясает воображение. За несколько недель набор санкций против России стал сравним с объемом, который Иран получил за четыре десятилетия. Со времен окончания холодной войны мировой опыт политики санкций не знал столь кардинального применения ограничительных мер против крупной мировой державы. В истории самой России близким прецедентом является лишь блокада времен Гражданской войны 1918–1920 гг. Уникальным можно считать и уровень консолидации политики государств — инициаторов санкций. Если до февраля 2022 г. можно было говорить о разноскоростном режиме мер против России, с явно выделяющимся лидерством США и отставанием ЕС³⁴, то сейчас их усилия в высокой степени синхронизированы.

Вместе с тем возникает вопрос, насколько эффективны вводимые меры? Можно ли говорить об их успехе или неудаче с точки

³³ Впервые опубликовано в журнале «Россия в глобальной политике» 01.07.2022.
URL: <https://globalaffairs.ru/articles/somnitelnaya-effektivnost/>

³⁴ Timofeev I. Policy of Sanctions in Russia-EU Relations. In: M. David and T. Romanova (Eds.). *The Routledge Handbook of EU-Russia Relations*. London: Routledge, 2021.

зрения целей инициаторов? В чем именно удалось добиться результатов, а в чем их усилия оказались тщетными? Почему санкции против России после 24 февраля 2022 г. можно считать эффективными или неэффективными? Поставленные вопросы составляют исследовательскую проблему предлагаемой статьи.

Ключевой тезис состоит в том, что санкции оказались неэффективными с точки зрения немедленного достижения основной цели ограничительных мер как инструмента внешней политики — смены российского политического курса.

Вводимые меры никак не повлияли на решимость Москвы в проведении военной операции и вряд ли изменят ее в обозримой перспективе. Тем не менее санкции можно считать относительно эффективными с точки зрения наносимого ущерба.

Соединенные Штаты, Европейский союз и другие инициаторы не смогли одномоментно сокрушить российскую экономику. Однако ущерб обещает быть существенным. Кроме того, инициаторам с большой вероятностью удастся повлиять на поведение зарубежных контрагентов России. Им придется принимать во внимание новые режимы, опасаясь вторичных санкций, административного или даже уголовного преследования. Подобные риски актуальны и для компаний из дружественных России стран: на политическом уровне их правительства могут не присоединяться к курсу Запада, но отдельные компании вынуждены соблюдать осторожность или вообще сворачивать партнерство с Россией.

Тем не менее у Москвы остается пространство для маневра. Российскому правительству удалось сохранить финансовую стабильность, в том числе благодаря заранее принятым мерам по созданию суверенной финансовой инфраструктуры. Процесс переброски экспорта на новые рынки обещает быть болезненным и долгим. Но по крайней мере для реализации есть время. Замещение импорта будет сложным в целом ряде высокотехнологичных отраслей. Но в других секторах оно вполне возможно и будет набирать обороты. Ключевым условием для снижения издержек станет создание альтернативных каналов финансовых транзакций с зарубежными странами. Здесь ключевой может оказаться роль китайского юаня. У Китая появляется шанс существенно упрочить свое положение в качестве альтернативного мирового финансового центра.

Эффективность санкций: одна или несколько?

Санкции представляют собой различные ограничительные меры экономического характера, направленные на решение политических

задач. Классические исследования выделяли в качестве главной задачи влияние на политический курс страны-мишени. Причем речь могла идти как об относительно локальных политических проблемах (например, освобождение политических заключенных), так и о более амбициозных целях. В числе последних — смена политического режима, принуждение к прекращению боевых действий, пересмотру границ и т.п. К числу значимых целей относится и ограничение потенциала соперников и их доступа к тем или иным вооружениям, технологиям, оборудованию, необходимому для реализации военных программ, проектов двойного назначения и т.д.³⁵ Закономерно, что базовым критерием эффективности санкций стала степень достижения поставленных политических задач. Если страна-мишень частично или полностью сменила курс или же не смогла реализовать свои планы в результате введенных санкций, то они эффективны. Если такой смены не произошло, эффективность можно считать низкой или даже нулевой.

Подобная трактовка привела к неутешительному выводу о том, что в XX в. большая часть санкций оказалась неэффективной³⁶. Проводились исследования о факторах, влияющих на успех или неудачу. Например, в числе факторов успеха выявлены объем ущерба экономике страны-мишени и характер санкционной коалиции, в том числе ее опора на решения международных институтов³⁷. Появилось понятие санкционного парадокса, когда санкции против союзников значительно чаще приводили к смене политического курса, чем санкции против противников³⁸. В большинстве успешных случаев санкции срабатывали еще до применения³⁹. Тогда можно было говорить об успехе сигнальной функции санкций.

С учетом распространения в XXI в. «умных» санкций эффективность ограничений в классическом смысле оценить сложнее⁴⁰. Целью таких санкций стали отдельные физические или юридические лица,

³⁵ Hufbauer G.C., Shott J.J., Elliott K.A., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

³⁶ Pape R.A. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90-136.

³⁷ Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Pp. 79-98.

³⁸ Drezner D. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. N.Y.: Cambridge University Press, 1999. 364 p.

³⁹ Drezner D. The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*. 2003. Vol. 57. Summer. Pp. 644-659.

⁴⁰ Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 755-764.

причастные к тем или иным политическим проблемам — терроризму, поддержке какого-то политического режима, производству ОМУ и т.п. Методологическая проблема состояла в том, что оценить смену поведения отдельного лица сложнее, чем изменение политического курса страны. По крайней мере здесь требуются иные критерии «поведения», так как отдельные лица, компании и организации отличаются по своей природе от государств. Впрочем, «умные» санкции в основной массе привязаны к политике в отношении конкретной страны, такой как Иран, КНДР, Китай или Россия. Поэтому смена инструментария все же оставляла возможность для сохранения базового критерия эффективности в виде смены политического курса. Опыт санкций против Ирана показал, что «умные» ограничения в принципе могут способствовать политическим уступкам⁴¹, хотя подобную эффективность трудно считать абсолютной, учитывая возможности адресатов адаптироваться к ним⁴².

Эффективность санкций можно рассматривать и с точки зрения ущерба для страны-мишени. Например, ограничительные меры способны приводить к сокращению торговых связей⁴³, кризису банковской системы⁴⁴, снижению инвестиций, росту коррупции и проблемам в государственном управлении⁴⁵, падению показателей компаний в стратегических отраслях⁴⁶. Иными словами, они повышают издержки проводимой политики и делают санкции осмысленными для инициаторов даже в том случае, если адресаты не меняют политического курса. Он попросту становится более затратным.

Кроме того, санкции могут использоваться для решения внутриполитических задач в странах-инициаторах. Так, санкции стали удобным инструментом в руках Конгресса США для укрепления своей роли в американском внешнеполитическом процессе⁴⁷ или с целью поддержки президентских рейтингов⁴⁸. Оценка эффектив-

⁴¹ Nephew R. *The Art of Sanctions. A View from the Field*. N.Y.: Columbia University Press, 2018. 232 p.

⁴² Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и Санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // *Азия и Африка сегодня*. 2019. № 7. С. 24-31.

⁴³ Hinz J. *The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity*. Kiel Working Paper. 2017. No. 2093, November. 25 p.

⁴⁴ Hatipoglu E., Peksen D. Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies. *Defense and Peace Economics*. 2018. Vol. 29. No. 2. Pp. 171-189.

⁴⁵ Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The New Tools of Economic Warfare*. Centre for a New American Security Report, 2016. 78 p.

⁴⁶ Ahn D., Ludema R. *The Sword and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions*. CESIFO Working Papers. 2019. No. 7620, April. 41 p.

⁴⁷ Vickery P. Trumping Congress. *Texas Law Review*. 2019. Vol. 97. Pp. 1309-1333.

⁴⁸ Whang T. Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States. *International Studies Quarterly*. 2011. Vol. 55. Pp. 787-801.

ности в данном случае будет зависеть от целей, которые отдельные игроки ставят внутри своей страны.

Режимы ограничительных мер могут оставить непоколебимым политический курс государства-мишени. Но они же способны фундаментально повлиять на поведение бизнеса в работе с такими странами. Угроза вторичных санкций, то есть заморозка активов за транзакции с ранее заблокированными лицами и организациями, а также риски административного и даже уголовного преследования заставляют бизнес уклоняться от работы с персонами и юрисдикциями, подвергшимися санкциям. Значительная часть компаний, обложенных штрафами Минфина США, не повторяет нарушений в будущем и сотрудничает с американскими властями⁴⁹. Особенно уязвимо положение банков, которые проводят большое число транзакций и сталкиваются с более высокими рисками нарушений режима⁵⁰. Событийный анализ санкций против банков выявил серьезный урон, понесенный оштрафованными банками, но слабое влияние на поведение других финансовых компаний⁵¹. Однако другое исследование показало, что влияние на банки, избежавшие санкций, все же существует — они изменяют работу так же, как и оштрафованные компании⁵². Сходные результаты показывали более ранние разработки⁵³.

Опасение вторичных санкций порождает избыточное исполнение (*overcompliance*) санкционных режимов бизнесом.

Особенно это свойственно компаниям, которые ведут международную деятельность, используют в расчетах американский доллар или валюты стран-инициаторов, а также опираются в своей работе на их технологии, программное обеспечение или патенты. В конечном итоге бизнес сам берет на себя функции надзора, отсекая даже те сделки с санкционными юрисдикциями, которые могут не подпадать под режимы ограничительных мер.

⁴⁹ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108.

⁵⁰ Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 73-90.

⁵¹ Hundt S., Horsch A. The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value on International Banks: The Case of Iran. *Review of Middle East Economics and Finance*. 2018. Vol. 14. No. 3. Pp. 1-13.

⁵² Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F., Stefanelli V. The Spillover Effect of Enforcement Actions on Bank Risk-Taking. *Journal of Banking and Finance*. 2018. Vol. 91. Pp. 146-159.

⁵³ Gabbi G., Tanzi P.M., Nadotti L. Firms Size and Compliance Costs Asymmetries in the Investment Services. *Journal of Financial Regulation and Compliance*. 2011. Vol. 19. No. 1. Pp. 58-74.

Санкции против России: «вегетарианский этап»

Современный этап санкций против России можно отсчитывать с принятия Конгрессом США закона Магнитского 2012 г., который позволял Белому дому вводить блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении российских лиц и организаций, причастных к нарушению прав человека и коррупции⁵⁴. Каких-либо заметных последствий для экономики России этот закон не имел: блокирования группы чиновников рынок попросту не заметил. Более того, эффективность с точки зрения продвижения демократии и прав человека в американской трактовке можно считать отрицательной. Закон вызвал резкую реакцию Москвы и привел к последствиям, прямо противоположным ожидаемым. Был принят «закон Димы Яковлева», последующие редакции которого в числе прочего включили в себя нормы об «иностранных агентах»⁵⁵.

Впрочем, серьезно на повестке дня вопрос об эффективности возник в 2014 г., когда Россия столкнулась с более обширным набором ограничений. Заметную проблему представляли секторальные санкции США⁵⁶, ЕС⁵⁷ и ряда их союзников. Они запрещали долгосрочное кредитование нескольких ведущих российских банков, энергетических и оборонных компаний. Ограничивалось финансирование, предоставление товаров, технологий и услуг для российских проектов нефтедобычи в Арктике. Вводился экспортный контроль по ряду категорий товаров двойного назначения. Против ряда российских лиц и организаций использованы блокирующие санкции⁵⁸. Крупный бизнес в 2014 г. они практически не затронули. Вместе с тем введение ограничений совпало с падением цен

⁵⁴ Public Law 112-208 // U.S. Congress. 14.12.2012.

URL: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156/text>

⁵⁵ Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 № 272-ФЗ // Консультант Плюс. 28.12.2012.

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/

⁵⁶ Directive 1 and 2 Pursuant to EO 13662 // U.S. Department of the Treasury. 16.07.2014.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo_13662_directives.pdf;

Directive 4 Under Executive Order 13662 // U.S. Department of the Treasury.

12.09.2014. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive4.pdf

⁵⁷ Council Decision 2014/512/CFSP // Council of the EU. 31.07.2014.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20210714>

⁵⁸ Executive Order 13661 // U.S. President. 16.03.2014.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo2.pdf;

Council Decision 2014/145/CFSP // Council of the EU. 17.03.2014.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20210316>

на энергоносители, и роль принятых мер в ущербе российской экономике вычленили в тот период непросто, однако, по всей видимости, они усилили негативное влияние конъюнктуры на товарных рынках⁵⁹. В последующие годы санкции нанесли урон торговле России с Евросоюзом⁶⁰ и Соединенными Штатами⁶¹.

Информационный шум вокруг санкционной тематики существенно вырос на фоне скандала в связи с вмешательством в американские выборы. Конгресс США кодифицировал ранее введенные ограничения против России в законе *CAATSA* (ряд законов о санкциях против РФ по украинскому вопросу был введен еще раньше)⁶². Теперь администрация должна была согласовывать с Конгрессом исключения из санкционных списков даже отдельных российских лиц и компаний. Вводились и новые механизмы. Среди них, например, вторичные санкции против лиц из третьих стран за покупку российских вооружений. По проблеме вмешательства в выборы Белый дом также создал ряд правовых механизмов, позволяющих усугублять санкции, хотя широко их и не применял⁶³.

Большой резонанс возник в связи с «делом Скрипалей», а затем и «делом Навального», когда власти Великобритании, Европейского союза и Соединенных Штатов обвинили Россию в применении нервно-паралитических агентов и ввели санкции. Со стороны ЕС и Великобритании их можно было считать символическими. Наиболее решительные шаги предприняли США, введя среди прочего некоторые ограничения на покупку российских долговых бумаг на первичном рынке, номинированных в иностранной валюте⁶⁴. Но даже такие ограничения носили скорее номинальный характер. С 2017 г. рынки периодически будоражили новости из Конгресса, предлагавшего законопроекты о «драконовских санкциях» в отношении России, такие как *DASKA* или *DETER*. Однако развития они так и не получили. *DASKA* вообще была раскритикована администрацией

⁵⁹ Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5-35.

⁶⁰ Fritsz O., Christen E., Sinabell F., Hinz J. *Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward*. Brussels: Directorate-General for External Policies, 2017. 57 p.

⁶¹ Moret E., Giumelli F., Bastiat-Jarosch D. *Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the US*. Geneva International Sanctions Network, March 2017. 26 p.

⁶² Public Law 115-44 // U.S. Congress. 02.08.2017.

URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>

⁶³ Executive Order 13848 // U.S. President. 12.09.2018.

URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/election_eo_13848.pdf

⁶⁴ Executive Order 13883 // U.S. President. 01.08.2019.

URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/13883.pdf>

за избыточность и трудную выполнимость предлагаемых мер⁶⁵. Вместе с тем Конгресс и Белый дом объявили едва ли не крестовый поход против трубопроводных проектов с участием России. Новое законодательство⁶⁶ позволило затормозить «Северный поток — 2», но в итоге Москва была близка к его завершению. Для бизнеса наиболее острыми стали блокирующие санкции против ряда крупных российских бизнесменов и их активов 6 апреля 2018 г.⁶⁷ Некоторые активы впоследствии удалось вывести из-под санкций. К тому же массовой практики такие меры не получили вплоть до 2022 г.

Историю санкций против России 2014–2021 гг. можно считать «вегетарианским этапом». В 2019 г. их вклад в торможение экономического роста оценивался в районе 0,2% в год⁶⁸. Санкции создавали информационный шум, особенно после 2017 г. Но он не соответствовал реальной силе применяемых мер. Более того, в 2019–2021 гг. наблюдалась стабилизация санкционного давления на Россию.

Вряд ли нужно говорить и о том, что «вегетарианские» санкции не повлияли на политический курс Кремля. Вместе с тем они имели воздействие на бизнес. Корпоративный комплаенс на российском направлении заметно оживился под влиянием целого ряда эпизодов, в числе которых: уголовное преследование в Соединенных Штатах Олега Никитина и его зарубежных партнеров за попытку ввоза в Россию американской турбины в обход санкций, дело о турбинах компании «Сименс», ряд штрафов властей США и Великобритании за нарушение режима финансовых санкций, уголовное преследование в Германии двух граждан этой страны за ввоз станков в Россию в нарушение экспортного контроля и другие эпизоды. Для бизнеса Россия стала одним из направлений санкционного риска. Это было едва ли не единственным достижением политики санкций «вегетарианского этапа». К началу февраля 2022 г. влияние санкций на экономическое развитие и торговлю России можно было считать ничтожным.

⁶⁵ Timofeev I. Sanctions Against Russia: DASKA Takes Heat from State Department Lawyers // Valdai Discussion Club. 25.12.2019.
URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/>

⁶⁶ Public Law 116-92, Title LXXV // U.S. Congress. 20.12.2019.
URL: <https://home.treasury.gov/system/files/126/peesa2019.pdf>;
Public Law 116-283, Sec. 1242 // U.S. Congress. 1.01.2021.
URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395>

⁶⁷ Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity // U.S. Department of the Treasury. 06.04.2018.
URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338>

⁶⁸ Russian Federation: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation // International Monetary Fund. 25.06.2019. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>

«Санкционное цунами»

Предупреждения о масштабном санкционном ответе на враждебные шаги России в отношении Украины стали звучать еще до февраля 2022 г. Накануне спецоперации в Конгрессе США появилась целая серия законопроектов, грозящих существенным расширением ограничительных мер⁶⁹. Свой «предупредительный выстрел» сделала Великобритания, внося первые поправки в Регламент о санкциях против Российской Федерации⁷⁰. Риторические предупреждения поступали из Европейского союза. Однако санкционная реальность после начала военных действий превзошла самые радикальные прогнозы. Против России был использован практически весь набор санкционных инструментов.

США, ЕС, Великобритания, Канада, Швейцария и ряд других инициаторов существенно расширили списки заблокированных российских лиц. Они изменились количественно и качественно. Так, например, если до 2022 г. в американском списке заблокированных лиц находилось порядка 250 российских граждан, то к июню 2022 г. их число перевалило за тысячу⁷¹. Аналогичные тенденции видны по спискам ЕС⁷², Соединенного Королевства⁷³ и др. Принимая во внимание «правило 50 процентов», распространяющее блокирующие санкции на дочерние и подконтрольные структуры, реальное число заблокированных лиц может быть еще большим⁷⁴. Качественные изменения также значительны. В 2014–2021 гг. западные страны избегали блокирования системообразующих российских компаний. После 24 февраля 2022 г. по ним был нанесен существенный удар. Соединенные Штаты и Великобритания заблокировали подавляющее большинство крупных российских банков. Евросоюз пока отстает⁷⁵,

⁶⁹ Среди них, например, *Defending Ukraine Sovereignty Act of 2022* // U.S. Congress. 12.01.2022. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3488/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=26&s=1>

⁷⁰ *The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations* // UK Government. 10.02.2022. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2022/123/made/data.pdf>

⁷¹ *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN)* // U.S. Department of the Treasury. 15.06.2022. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>

⁷² *Council Decision 2014/145/CFSP* // Council of the EU. 17.03.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20220421>

⁷³ *Consolidated List of Financial Sanctions Targeted in the UK. Regime: Russia* // UK Government. 14.06.2022. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1079298/Russia.pdf

⁷⁴ Николаева А. Аккуратное эмбарго // Интерфакс, Россия. 04.05.2022. URL: <https://www.interfax-russia.ru/view/akkuratnoe-embargo?>

⁷⁵ На момент публикации статьи. — *Прим. ред.*

однако с учетом угрозы американских вторичных санкций и принудительных мер, бизнес ЕС соблюдает американские требования, то есть некоторое отставание Брюсселя в данном случае играет незначительную роль. Ряд банков отключили от системы передачи финансовых сообщений *SWIFT*. Запрещены операции с российским суверенным долгом. Ограничены операции с Банком России, Минфином и Фондом национального благосостояния. Расширены секторальные финансовые санкции, запрещающие долгосрочное кредитование. Введены запреты на инвестиции в Россию. В частности, США заблокировали их полностью⁷⁶. В некоторых юрисдикциях заморозены российские резервы. Рассматриваются механизмы конфискации собственности российских заблокированных лиц⁷⁷.

Россия столкнулась с масштабными транспортными ограничениями. Запрещен доступ в морские порты и воздушное пространство большинства западных инициаторов санкций. Введены санкции в отношении воздушных судов, ограничено их техническое обслуживание. Некоторые инициаторы ограничили российские автоперевозки по своей территории. Другой линией атаки стали торговые ограничения. Практически полностью запрещены поставки в Россию высокотехнологичных товаров и продукции двойного назначения, включая электронику (за исключением бытовой), навигационное оборудование, лазеры и т.п.⁷⁸ Экспортные запреты постепенно распространяются и на менее технологичные промышленные товары — подшипники, холодильники, станки, двигатели и т.п.⁷⁹ Среди не столь чувствительных мер — ограничения на поставки «товаров

⁷⁶ См. подробнее: Russian Harmful Foreign Activities Sanctions // U.S. Department of the Treasury. 2022.

URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions>;

Council Regulation (EU) № 833/2014 // Council of the EU. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220604>;

Financial Sanctions, Russia // UK Government. 14.07.2022.

URL: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-ukraine-sovereignty-and-territorial-integrity>

⁷⁷ Тимофеев И.Н. Курс на конфискацию // Валдай. 05.05.2022.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kurs-na-konfiskatsiyu/>

⁷⁸ Implementation of Sanctions Against Russia Under the Export Administration Regulations. Final Rule // U.S. Department of Commerce. 03.03.2022.

URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-04300.pdf>

Сходный режим введен союзниками США, включая страны ЕС, Великобританию, Японию, Австралию и др.

⁷⁹ Expansion of Sanctions Against Russian Industry Sectors Under the Export. Final Rule // U.S. Department of Commerce. 11.05.2022.

URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-10099.pdf>;

Council Regulation (EU) No 833/2014 // Council of the EU. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220604>

роскоши»⁸⁰, а также консалтинговые услуги⁸¹. Импортные ограничения направлены в основном на вытеснение с рынков западных стран основных товаров российского экспорта. США полностью запретили ввоз российского ископаемого топлива⁸². ЕС, наряду с упомянутыми выше ограничениями, заблокировал импорт российского угля, продукции черной металлургии, с некоторыми исключениями — нефти и нефтепродуктов, а также запретил поставки товаров, услуг и технологий для нефтеперерабатывающей отрасли России⁸³. Великобритания в целом присоединилась к указанным мерам экспортного контроля и ввела ряд ограничений по импорту, в том числе на российскую продукцию черной металлургии⁸⁴. Страны «Большой семерки» разорвали с Россией нормальные торговые отношения⁸⁵. К упомянутым финансовым, транспортным и торговым мерам в той или иной степени присоединились Канада, Австралия, Япония, Швейцария и ряд других стран.

В конечном итоге можно констатировать качественные изменения современной политики санкций. Ее главными свойствами является объем вводимых мер, разнообразие применяемых инструментов, охват различных секторов экономики, скорость вводимых ограничений, уровень консолидации западных инициаторов (пусть не абсолютный, но явно более высокий, чем в 2014–2021 гг.).

Наряду с формальными правительственными запретами особенностью текущего момента стали беспрецедентные корпоративные бойкоты — приостановка или сворачивание работы в России зарубежных компаний даже в тех областях, которые не попали под санкции.

Существует соблазн сравнить санкции в отношении России с ограничениями в адрес Ирана и Северной Кореи. Пожалуй, единственным сходством можно считать их объем в масштабах экономики стран-мишеней. Среди отличий — темп введения санкций, и глав-

⁸⁰ Imposition of Sanctions on 'Luxury Goods' Destined for Russia and Belarus and for Russian and Belarusian Oligarchs and Malign Actors Under the Export Administration Regulations (EAR). Final Rule // U.S. Department of Commerce. 16.03.2022. URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-05604.pdf>

⁸¹ Determination Pursuant to Section 1 (a)(ii) of Executive Order 14071 // U.S. Department of the Treasury. 08.05.2022. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/determination_05082022_eo14071.pdf

⁸² Executive Order 14066 // U.S. President. 08.03.2022. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo_14066.pdf

⁸³ Council Regulation (EU) No 833/2014 // Council of the EU. 31.07.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220604>

⁸⁴ Financial sanctions, Russia // UK Government. 14.06.2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-ukraine-sovereignty-and-territorial-integrity>

⁸⁵ Ткачев И., Сухорукова Е., Кошкина Ю. Режим максимального благоприятствования // РБК. 12.03.2022. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2022/03/14/622b963b9a7947080df51e4d?>

ное — сама специфика России как государства: столь высокий уровень ограничений впервые за долгое время применяется в отношении ведущей мировой военной державы и не самой маленькой экономики.

Эффективная парадигма?

С точки зрения влияния на политический курс России в отношении Украины «санкционное цунами» неэффективно. Более того, намерения Москвы теперь идут значительно дальше изначально выдвигавшихся требований. Уже происходит интеграция территорий Украины, находящихся под контролем российских войск, в российское информационное, экономическое и политическое пространство. Существует вероятность их последующего включения в состав Российской Федерации⁸⁶. В случае дальнейшего продвижения российских войск то же произойдет и с новыми территориями. Санкции могут расширяться и дальше. Но если уж Москва не отступилась от своей политики после проведенной «ковровой бомбардировки», вряд ли на нее произведут впечатление очередные ограничения.

Экономистам еще предстоит дать картину потерь российской экономики на основе статистических данных. Однако можно полагать, что ущерб обещает быть колоссальным как в количественном, так и в качественном отношении. Всемирный банк прогнозирует сокращение российского ВВП на 8,9% в 2022 г. и на 2% в 2023 г. В 2024 г. ожидается коррекция в 2,2%⁸⁷. Падение ВВП наверняка скажется на рынке труда, реальных доходах граждан, ценах на товары и услуги и т.п. Санкции окажут прямое влияние на объем инвестиций в Россию с учетом введенных запретов на подобную деятельность. Прямые ограничения на поставки отдельных товаров, а также нарушение финансовых и логистических каналов приведет к дефициту импорта из стран-инициаторов, а также из третьих стран, производящих продукцию по лицензиям США и других государств, осуществляющих экспортный контроль. В некоторых областях выбывающий импорт можно заменить достаточно быстро как с помощью собственных производительных сил, так и поставок из дружественных стран, хотя даже в этом случае санкции будут сказываться через сбои финансовых транзакций. В других областях, таких, например, как электроника, заместить западные поставки будет крайне сложно, если вообще возможно. Россия тридцать лет жила в логике глобальной экономики с высоким уровнем международного

⁸⁶ На момент публикации статьи. — *Прим. ред.*

⁸⁷ *Global Economic Prospects. A World Bank Group Flagship Report*. June 2022. 154 p.
URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f7740bced755498ae0307a-0350012022/original/Global-Economic-Prospects-June-2022.pdf>

разделения труда, тесной включенностью в международные цепочки поставок и зависимости от импорта. Переход на новые рельсы обещает быть болезненным.

Впрочем, Москве удалось избежать экономической катастрофы.

Задолго до 2022 г. российские финансовые власти сумели выстроить национальную платежную систему, технически независимую от внешних игроков. В сочетании с пожарными действиями Банка России, Минфина и других ведомств после 24 февраля 2022 г. власти сохранили финансовую стабильность. Свою роль сыграл и взлет цен на энергоносители. Он поддержал курс национальной валюты, а отчасти компенсировал (хотя бы временно) утрату западных рынков. Переориентация на новые рынки займет время и потребует существенных усилий. Но рост цен на сырье, а также невозможность мгновенного отказа от российских товаров без неприемлемого ущерба странам-инициаторам дает Москве время для реализации экстренных мер. Их успех не гарантирован. На азиатских рынках Россию ждут требования скидок и все те же проблемы с логистикой и финансовыми транзакциями. Тем не менее Россия имеет возможность развести решение поступающих экономических проблем во времени, избегая их одновременного и кумулятивного воздействия.

Западные санкции показывают высокую эффективность в плане влияния на поведение бизнеса. Возникает парадокс, когда правительства отказываются присоединяться к режиму санкций, однако бизнес вынужден исполнять требования законодательства США и других стран-инициаторов, опасаясь потери рынков, вторичных санкций, штрафов и уголовных дел. Оценить реальное влияние этого фактора на показатели российской торговли непросто, однако осторожность бизнеса в дружественных странах будет тормозить переориентацию на азиатские рынки.

Важнейшим механизмом решения проблемы является выстраивание надежных инструментов финансовых транзакций, не использующих банки-корреспонденты из недружественных стран, их валюты, а также контролируемые ими системы передачи финансовых сообщений. Приоритетным представляется создание механизмов для торговли с Китаем. Рынок КНР является наиболее диверсифицированным и привлекательным для России. Транзакции в юанях и рублях, использование китайской и российской системы передачи финансовых сообщений существенно снизят влияние западных финансовых санкций. Что касается экспортного контроля недружественных стран, он ограничен товарами с американскими компонентами или производимыми по американским технологиям. Между тем Китай может поставлять широкую номенклатуру собственных изде-

лий. В перспективе Россия также могла бы использовать китайский юань для транзакций с третьими странами, что было бы серьезным шагом на пути превращения Китая в альтернативный Соединенным Штатам мировой финансовый полюс. Также целесообразно продвигать собственные системы расчетов с другими странами. Например, можно ожидать широкого использования российского рубля в ряде сегментов экономических отношений с Турцией.

Западная экономическая блокада, при всех ее издержках, открывает новую страницу истории российской экономики. Судя по всему, Кремль настроен на сохранение рыночной системы, что само по себе нестандартно для российской политики в экстремальных условиях. Роль отдельных предпринимателей, их энергия и адаптивность к новым условиям, будет не меньшей, а возможно, и большей, чем государственное регулирование. Россия уходит из западноцентричной глобальной экономики. Ей на смену может прийти более тесная интеграция с китайским рынком, а также рынками иных дружественных стран.

Переход предстоит болезненный, но безальтернативный при высокой вероятности сохранения политического разлома с коллективным Западом.

* * *

«Санкционное цунами» в отношении России дает колоссальный материал исследователям ограничительных мер. Пока развитие ситуации подтверждает неэффективность санкций в качестве инструмента смены политического курса страны-мишени, особенно если она является крупной державой, решительно настроенной на достижение своих целей. С другой стороны, сложно игнорировать огромную экономическую цену, которую России придется заплатить в результате введения масштабных экономических санкций. Вопрос, каковы пределы устойчивости российской экономики и готовности руководства идти на экономические потери. Санкции не сокрушили экономику России, что и дает возможность растянуть решение множества экономических проблем во времени. Фактор экономического ущерба вряд ли повлияет на российскую политику на украинском направлении, по крайней мере в краткосрочной перспективе. Большой проблемой для переориентации российской торговли на дружественные страны остаются западные финансовые санкции и комплаенс бизнеса. Появление альтернативных каналов финансовых транзакций может не только смягчить данный риск, но и привести к более серьезным последствиям для американской однополярности в области мировых финансов.

Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия⁸⁸

27.03.2023

Тематика односторонних ограничительных мер (санкций) прочно вошла в исследовательскую повестку сразу нескольких научных дисциплин. Подобный интерес объясняется самой природой изучаемого явления. Зачастую санкции носят экономический характер, включая блокирование финансовых операций, запреты на экспорт и импорт, трансфер технологий, транспортное сообщение и т.п. Поэтому они неизбежно оказываются в поле зрения экономистов, изучающих их последствия для торговли и хозяйственных связей⁸⁹. Нередко санкции закрепляются в нормах национального права, подразумевая определенный правоприменительный процесс. В таком разрезе санкции попадают в сферу интересов юридических наук⁹⁰. Ограничительные меры не обходят стороной исследования социологов и психологов, анализирующих их с точки зрения восприятия различными социальными группами⁹¹.

Отметим, что сущностная черта санкций состоит в их политической природе⁹². Санкции представляют собой составную часть поли-

⁸⁸ Впервые опубликовано в журнале «Полис» «Политические исследования» 27.03.2023.
URL: <https://www.politstudies.ru/article/6008>

⁸⁹ См., например: Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5-35;
Симонов В.В. Антироссийские санкции и системный кризис мировой экономики // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 49-68;
Christen E., Fritz O., Hinz J., Sinabell F. Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward // Report of EU Parliament Policy Department, Directorate General for External Policies. 2017.
URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU\(2017\)603847_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU(2017)603847_EN.pdf)

⁹⁰ См., например: Гландин С.В., Кадышева О.В., Кешнер М.В. Западные санкции и российский бизнес: комплаенс в эпоху новых вызовов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 3. С. 149-152;
Примаков Д.Я. Специальные виды комплаенса. Антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск архивов (форензик). М.: Инфотропик Медиа, 2019.

⁹¹ См., например: Нестик Т.А., Журавлев А.Л. Психология глобальных рисков. М.: Издательство «Институт психологии РАН», 2018.

⁹² Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО Университета. 2018. № 2. С. 26-42.

тических конфликтов на международной арене. Их ключевые участники — государства, которые используют санкции для достижения своих целей в конфликтной ситуации. В числе таких целей — принуждение страны-мишени к смене внешней или внутренней политики, ограничение потенциалов стран-мишеней или негосударственных игроков, их изоляция от тех или иных финансовых и материальных ресурсов⁹³. Достижение таких целей обеспечивается нанесением экономического ущерба стране-мишени или отдельным лицам и организациям. Кроме того, само применение санкций представляет собой политический процесс, то есть комплекс политических решений и бюрократических процедур, взаимодействие различных ветвей власти, политических групп и т.п. Своих политических целей добивается и страна-мишень, адаптируясь к санкциями или же нанося инициаторам встречный ущерб посредством контрсанкций. Такие действия тоже выстраиваются в политический процесс. Иными словами, речь идет о политике санкций, а не о санкциях вообще. Конфликтная ситуация инициатора и мишени также представляет собой процесс политического взаимодействия, в котором санкции сочетаются с иными его составляющими, например, с дипломатией или применением военной силы. Санкции могут рассматриваться и как часть политической коммуникации (*signaling*), выступая в качестве «сигнала» стране-мишени, которая, в свою очередь, реагирует на него тем или иным образом⁹⁴.

Функциональная нагрузка санкций как инструмента принуждения, а также процессы, связанные с принятием решений и имплементацией политики санкций, определяют их место в предметном поле науки о международных отношениях (МО). Вместе с тем, если отправной точкой исследования брать науку МО, то закономерно возникает вопрос о том, в каких именно категориях должна изучаться политика санкций. Логика научного исследования требует выбора «аналитических линз» или исходных концептуальных схем, задающих рамки исследования⁹⁵. Впоследствии такие «линзы» могут корректироваться с учетом эмпирических обобщений, но без них исследование рискует превратиться в набор случайных поисков. Источником для такого поиска должна быть и практика. В конечном счете санкции — прикладная проблема, изучение которой дикту-

⁹³ Giumelli F. The purposes of targeted sanctions. In: T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (Eds.). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-59.

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ Аллисон Г. Концептуальные модели и кубинский ракетный кризис. Теория международных отношений. Под ред. П.А. Цыганкова. М.: Гардарики, 2002. С. 271-295.

ется задачами национальной безопасности на уровне государственных ведомств и контроля риска на уровне компаний и корпораций. Но даже в этом случае прикладное исследование требует «дорожной карты» в виде работающих концепций и теорий.

За последние 30 лет в исследовании политики санкций наметился впечатляющий прогресс на уровне теорий среднего уровня, то есть, в терминах Р.К. Мертон, теорий, стоящих между общими теориями, «далекими от частных классов», и «теми подробными четкими описаниями частностей, которые совершенно не обобщены»⁹⁶. Сквозной исследовательской проблемой для таких теорий стал вопрос, почему санкции приводят к достижению поставленных политических целей в одних случаях и проваливаются в других? При каких условиях санкции становятся эффективным политическим инструментом? Почему одним странам удается адаптироваться и успешно противостоять санкциям, а другие уступают требованиям инициаторов? Ученым удалось накопить обширные базы данных⁹⁷. Были предложены оригинальные интерпретации эффективности санкций с точки зрения взаимодействия между государствами⁹⁸.

Отдельной темой стало изучение «приводных ремней» — процессов внутри государства-мишени, которые создавали условия для политических изменений под влиянием санкций⁹⁹, а также процессов внутри стран-инициаторов, задающих институциональный контур политики санкций¹⁰⁰. Проведено множество исследований кейсов применения санкций и адаптации к ним, в том числе с учетом опыта

⁹⁶ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: Издательство «Хранитель», 2006.

⁹⁷ Hufbauer G.C., Shott J.J., Elliott K.A., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.; Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of sanctions effectiveness: sensitivity analysis using new data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. Pp. 79-98;

Bapat N., Clifton M., Kobayashi Y. The threat of imposition of sanctions: updating the ties dataset. *Conflict Management and Peace Science*. 2014. Vol. 31. No. 5. Pp. 541-558.

⁹⁸ См., например: Drezner D. *The sanctions paradox: economic statecraft and international relations*. New York: Cambridge University Press, 1999;

Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The New Tools of Economic Warfare*. Centre for a New American Security Report, 2016. 78 p.;

Jones L.C., Portela C. *Evaluating the success of international sanctions: a new research agenda*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 2020. Pp. 39-60.

⁹⁹ Grauvogel J., von Soest C. Claims to legitimacy count: why sanctions fail to instigate democratization in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. No. 4. Pp. 635-653.

¹⁰⁰ Тимофеев И.Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти // Мировая экономика и международные отношения. 2022. Т. 66. № 3. С. 23-32.

Ирана¹⁰¹, КНДР¹⁰², КНР¹⁰³, Кубы¹⁰⁴, России¹⁰⁵, Беларуси¹⁰⁶. Вслед за распространением так называемых таргетированных, или умных, санкций¹⁰⁷, направленных на отдельные организации и физические лица, а не государства в целом, появлялись работы, изучающие влияние ограничительных мер на поведение бизнеса, в том числе в свете риска вторичных санкций и принудительных мер¹⁰⁸. Это далеко не полная выборка современных исследований, которая показывает богатство повестки теорий среднего уровня применительно к ограничительным мерам. Условно их можно назвать теориями эффективности санкций. Они базируются либо на обобщении множества случаев, либо на детализированном изучении отдельных кейсов.

Вместе с тем теории эффективности санкций так и не стали частью более общей теории международных отношений. То же можно сказать и о политической теории в целом. На то были свои причины. Фундаментальная теория мало что давала прикладным исследованиям политики санкций — дистанция между общими категориями и конкретными прикладными проблемами оказывалась слишком большой. Кроме того, последние 30 лет, на которые и пришелся расцвет исследований санкций, характеризовались относительно стабильной международной средой. Развитие политики санкций шло в рамках «либерального мирового порядка». Ученые точно уловили

¹⁰¹ Nephew R. *The Art of Sanctions. A View from the Field*. N.Y.: Columbia University Press, 2018. 232 p.;

Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // *Азия и Африка сегодня*. 2019. № 7. С. 24-31.

¹⁰² Haggard S., Noland M. *Hard target. Sanctions, inducements, and the case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press, 2017;

Коргун И.А., Толорая Г.Д. К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР // *Политс. Политические исследования*. 2022. № 3. С. 80-95.

¹⁰³ Кашин В., Тимофеев И. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // *Валдай*. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/>

¹⁰⁴ Spadoni P. *Failed sanctions: why the U.S. embargo against Cuba could never work*. Gainesville: University Press of Florida, 2010.

¹⁰⁵ Connolly R. *Russia's response to sanctions. How Western economic statecraft is reshaping political economy in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

¹⁰⁶ Timoveev I., Bühling A. Sanktionen gegen Belarus. *Osteuropa*. 2021. B. 71. No. 10/12. S. 169-182.

¹⁰⁷ Drezner D. Targeted sanctions in a world of global finance. *International Interactions*. 2015. No. 41. Pp. 755-764.

¹⁰⁸ Early B.R., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. *SSRN Electronic Journal*. 2018;

Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108;

Тимофеев И.Н. “Европейский парадокс”: политика санкций США в отношении бизнеса из стран ЕС // *Современная Европа*. 2020. № 2. С. 45-55.

многие его тенденции, в том числе упомянутое распространение таргетированных санкций, использование ограничительных мер «новыми инициаторами», такими как ЕС¹⁰⁹. Однако для изучения указанных тенденций тоже хватало теорий среднего уровня. Общие теории были для них избыточными в том числе и потому, что сами основы международных отношений после окончания холодной войны революционных изменений не претерпевали.

Сегодня ситуация меняется, а вместе с ней должно меняться и отношение к роли фундаментальной теории. Во-первых, исследований среднего уровня накоплено столь много, что возникает потребность в более фундаментальных категориях, способных в той или иной степени обобщить их¹¹⁰. Во-вторых, наметились признаки слома того мирового порядка, который воспринимался как сама собой разумеющаяся среда для исследователей. Подобные изменения ведут и к смене характера применения санкций. Их применение вновь смещается к политике великих держав (США, КНР, Россия), а не преимущественно к отношениям между страной-лидером (США) и «странами-изгоями» (КНДР, Иран, Афганистан и др.). Обращение к фундаментальной теории в подобных условиях имеет и прикладной смысл, так как даже самые точные эмпирические расчеты, выполненные в устаревших или неадекватных категориях, способны дать неверные результаты. Для России это особенно актуально в свете резкого усиления санкционного давления на страну после февраля 2022 г., хотя вопросы о российской стратегии в условиях санкций поднимались и ранее¹¹¹.

Целью предлагаемой статьи является оценка применимости ключевых теорий международных отношений к исследованию политики санкций в меняющихся международных условиях. Основной тезис состоит в том, что в условиях трансформации мирового порядка подрываются сложившиеся механизмы взаимозависимости между государствами. На уровне фундаментальной теории такие изменения

¹⁰⁹ Meissner K. How to Sanction International Wrongdoing? The Design of EU Restrictive Measures. *The Review of International Organizations*. 2023. Vol. 18. No. 1. Pp. 61-85; Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A. The when, what, where and why of European Union sanctions. *European security*. 2021. Vol. 30. No. 1. Pp. 1-23; Portela C. *European Union sanctions and foreign policy. When and why do they work?* London: Routledge, 2010.

¹¹⁰ Jaeger M.D. *Coercive sanctions and international conflicts*. London, New York: Routledge, 2018;

Ананьев Б.И. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // Вестник международных организаций. 2019. № 3. С. 136-150.

¹¹¹ Likhacheva A. Unilateral sanctions in a multipolar world. Challenges and opportunities for Russia's strategy. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 109-131.

возвращают на повестку дня категории реализма, расширяя «слепые зоны» неolibеральной теории МО. Однако рано или поздно могут возникнуть новые структуры взаимозависимости государств, заставляя ученых, в свою очередь, вновь выходить за пределы категорий реализма. Кроме того, независимо от динамики мирового порядка сохраняется актуальность конструктивизма и «социологических теорий» МО. Они позволяют объяснить политику санкций в терминах идей и норм. Более широкий инструментарий политической науки и смежных дисциплин оставляет пространство для объяснения внешней политики через специфику принятия решений и внутреннего устройства государств.

Политика санкций в категориях реализма

Реализм — одна из «канонических» теорий международных отношений. Отталкиваясь от идеи Августина Блаженного о двойственной природе человека, реалисты делают акцент на разрушительном потенциале человеческой природы¹¹². Международные отношения анархичны — в них нет внешней силы, которая могла бы иметь монополию на насилие. Государства вынуждены жить в состоянии «гоббсовского страха», то есть постоянного риска враждебных действий со стороны остальных. Страх заставляет балансировать силу других своей силой или же формировать коалиции для подобного балансирования. Поэтому международные отношения обречены на конфликтность и конкуренцию. Их смысл состоит в борьбе за власть, то есть способность одних государств навязывать свою волю другим. Политика государства по своей сути рациональна в том смысле, что государства на международной арене преследуют определенные интересы, подкрепляя их своими силовыми потенциалами¹¹³.

Для изучения политики санкций упомянутые допущения реализма дают удобную понятийную рамку. Санкции — инструмент достижения внешнеполитических целей в условиях конфликта. Это средство принуждения оппонента к выполнению тех или иных требований или же подрыва его потенциала. Экономические ограничения — одна из разновидностей силовой политики. Она не идентична применению военной силы, но чревата материальным ущербом для страны-мишени. Экспорт капитала и контроль рынков, равно как и порождаемые ими экономические ограничения, — эффективные

¹¹² Niebuhr R. Augustine's Political Realism. In: McAfee R.B. (Ed.). *The essential Reinhold Niebuhr: selected essays and addresses*. New Haven: Yale University Press, 1987.

¹¹³ Morgenthau H. *Scientific man vs. power politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1946.

инструменты на международной арене¹¹⁴. Иными словами, в условиях анархичных международных отношений, борьбы за власть и выживание санкции — одна из составляющих в инструментарии прагматичного государственного деятеля, продвигающего интересы страны. При этом для реалистов нет большой разницы во внутренних особенностях государств. Это «бильярдные шары», логика поведения которых на международной арене не зависит от их внутреннего устройства. Санкции применяют и демократии, и автократии. Главное — наличие подходящих экономических возможностей, которые можно было бы использовать в качестве политического рычага.

Удобство реализма состоит в том, что он позволяет объяснить мотивы применения санкций конкретными национальными интересами, а также операционализировать их возможности в виде анализа существующих экономических потенциалов, меры их использования в политических целях, наносимого ущерба и результатов в виде смены политического курса страны-мишени в сторону желаемых целей страны-инициатора. Неореализм добавляет в эту схему категории системного анализа¹¹⁵. Политику санкций можно рассматривать с точки зрения распределения мощи в системе международных отношений. Чем больше экономический вес того или иного элемента, тем большим потенциалом для его политического использования он может обладать. Несмотря на впечатляющий прогресс глобализации, международные отношения остаются анархичными, государства запрограммированы на преследование своих интересов и наступательную политику, а максимизация экономической мощи остается среди их целей наряду с гегемонией и военным превосходством¹¹⁶. Неореалисты не исключают значимости международных рынков и глобализации, но полагают, что такие «общие блага» требуют лидерства доминирующей державы¹¹⁷.

Реализм позволяет выстраивать и понятную систему гипотез. Например, чем больше экономический потенциал страны, тем выше вероятность того, что она будет использовать свои экономические возможности для достижения политических целей; чем больше экономического ущерба санкции наносят стране-мишени, тем выше вероятность ее подчинения требованиям государства-инициатора; чем выше разрыв экономических потенциалов между инициатором

¹¹⁴ Carr E. *The twenty years' crisis*. London: Palgrave, 2001.

¹¹⁵ Waltz K. *Theory of international politics*. Long Grove: Waveland Press, 2010.

¹¹⁶ Mearsheimer J. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton and Company, 2001.

¹¹⁷ Gilpin R. *The challenge of global capitalism: the world economy in the 21st century*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

и мишенью, тем более уязвима страна-мишень. Сами по себе такие гипотезы остаются на повестке дня и требуют эмпирических данных для проверки.

Впрочем, система допущений реализма оставляет целый ряд серьезных пробелов. Например, в категориях реализма трудно объяснить, почему страны или объединения, обладающие сопоставимым экономическим весом, в разной степени используют санкции. Почему, например, ЕС и Китай заметно уступают США по числу вводимых санкций, хотя экономически они плотно приблизились к США? Почему Великобритания применяет санкции чаще, чем, например, Индия, Россия или тот же Китай? Оказывается, что экономический потенциал сам по себе не обязательно конвертируется странами в политический инструмент.

Другой пробел состоит в том, что в таких категориях трудно объяснить «санкционный парадокс», описанный еще четверть века назад Д. Дрезнером¹¹⁸: почему степень ущерба стране-мишени непропорциональна ее уступкам? Почему колоссальное давление на такие страны, как Иран, КНДР или Россия, не меняет их курс десятилетиями, но при этом заметно более слабое давление США на своих союзников, таких как Израиль, Турция или Южная Корея, в виде минимальных санкций, ведет к уступкам?

Третий пробел определяется «слепотой» реализма в отношении внутренних процессов в государствах-инициаторах и государствах-мишенях. Для реализма процесс принятия решений по обе стороны баррикад аналогичен «черному ящику»: известны «вход» в виде объема санкций и «выходы» в виде политического курса. Но непонятна природа и свойства «приводных ремней», которые превращают одно в другое. Непонятно, почему страны-мишени меняют свой политический курс (если вообще меняют) и какова роль санкций в подобных решениях? Также непонятен «черный ящик» в странах-инициаторах, где есть своя внутренняя логика принятия решений о санкциях. Почему, например, администрация Б. Обамы так и не смогла обеспечить устойчивость исполнения «иранской ядерной сделки» со стороны США? Почему администрация Д. Трампа столь легко смогла отказаться от нее и вернуть санкции в полном объеме?

Наконец, важным ограничением реализма стали изменения самой структуры международных отношений. На излете холодной войны реализм критиковался за «слепоту» в отношении таких явлений, как глобализация, рост экономической взаимозависимости

¹¹⁸ Drezner D. *The sanctions paradox: economic statecraft and international relations*. New York: Cambridge University Press, 1999.

государств и уплотнение социальных связей. Отрефлексировать новые явления и частично компенсировать «слепоту» реализма помогли категории неолиберальной теории МО, развитие которой подстегнуло окончание холодной войны.

Политика санкций в категориях неолиберализма

В отличие от реализма с его акцентом на неразрешимости проблемы анархии в международных отношениях, неолиберализм исходит из принципиальной возможности ее решения или хотя бы снижения ее остроты. Интеллектуальные корни неолиберализма в науке МО уходят в либеральные (идеалистические) концепции, формировавшиеся еще в XVII–XIX вв.¹¹⁹ Своеобразным каркасом идеализма стал «треугольник мира» И. Канта¹²⁰. Он предполагал в качестве средства от войны и агрессии распространение республиканской формы правления (демократии не воюют), формирование наднациональных сообществ, а также укрепление торговых связей (экономической взаимозависимости), которые делали бы войну и анархию невыгодными. В первой половине XX в. либеральный идеализм был прочно связан с именем Вудро Вильсона. Его знаменитые «14 пунктов» очертили основы международных отношений, которые должны были положить конец войне как таковой, а не только закрепить мир как временную передышку между войнами¹²¹. Неудача Лиги Наций в деле предотвращения войны и новый глобальный конфликт закономерно сделали идеи либералов-идеалистов маргинальными на фоне востребованности и торжества реализма.

В 1970–1980-х гг. вновь стали накапливаться предпосылки к изменению мирового порядка. Напряженность между двумя блоками постепенно снижалась, хотя процесс был неровным. Набирала обороты экономическая глобализация, ускоряемая развитием информационных технологий. Сами отношения между государствами приобретали новое качество. Рефлексируя новые реалии, Роберт Кохейн и Джозеф Най стали развивать категорию комплексной взаимозависимости современных государств, хотя само понятие появилось еще в 1920-х гг.¹²² Ученые-международники не отрицали акцент реализма на вопросах безопасности, но шли дальше, постулируя усложнение

¹¹⁹ Тракаты о вечном мире. Сост.: И.С. Андреева, А.В. Гулыга. М.: Соцэкгиз, 2003.

¹²⁰ Кант И. К вечному миру. Сочинения в шести томах. Т. 6. М.: Мысль, 1966.

¹²¹ «14 пунктов» Вильсона сто лет спустя: как переизобрести мировой порядок. М.: Центр стратегических разработок, 2018.

¹²² Keohane R., Nye J. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977.

связей между государствами, появление сетей взаимозависимости, расширение инструментария власти и влияния, появление новых акторов международных отношений, «гибридизацию» мировой политики¹²³. «Третья волна демократизации» после окончания холодной войны, развитие международных организаций, а также вовлечение в процессы глобализации стран бывшего социалистического блока спровоцировали новую волну интереса к исследованиям «треугольника мира»¹²⁴.

Казалось бы, «прекрасный новый мир» глобализации и демократизации должен был отодвинуть на третий план проблему власти в международных отношениях. На деле комплексная взаимозависимость породила новые типы иерархии и отношения власти. Г. Фаррелл и А. Ньюман предложили оригинальную концепцию «вепонизированной взаимозависимости» (*weaponized interdependence*). Они обратили внимание на то, что, хотя изучение комплексной взаимозависимости стало прорывом в теории МО, такие новые явления, как сети финансовых связей, глобальные цепочки поставок и информационные сети, во многом остались за пределами внимания дисциплины и мало повлияли на теорию. Между тем порождаемые государствами многочисленные сети и структуры взаимозависимости оказались асимметричными. Выделяется небольшая группа стран и корпораций, которые превращаются в ключевые узлы таких структур, замыкая на себя транзакции, обмен информацией или иные процессы. В центре многих сетей укрепились США или американские компании. В иных случаях такие хабы образовывались в союзных США странах, но у американских властей не возникало серьезных проблем с их использованием. Доступ к ключевым узлам сетей позволял, с одной стороны, получать беспрецедентный доступ к информации о финансовых транзакциях, поставках товаров и услуг, а также информационным потокам социальных сетей по всему миру. С другой стороны, он давал возможность использовать их в политических целях, вытесняя из сетей отдельные страны, организации и даже отдельные лица¹²⁵.

Появление подобных асимметричных сетевых структур определило новые горизонты в политике санкций. Глобализация американского доллара как средства международных транзакций вооружила

¹²³ Alekseeva T., Lebedeva M. Hybridization in the era of globalization. *Age of Globalization*. 2018. No. 4. Pp. 65-71.

¹²⁴ См., например: Oneal J., Russett B. Assessing the liberal peace with alternative specifications: trade still reduces conflict. *Journal of Peace Research*. 1999. Vol. 36. No. 4. Pp. 423-442.

¹²⁵ Farrell H., Newman A. Weaponized interdependence. How global economic networks shape state coercion. *International Security*. 2019. Vol. 44. No. 1. Pp. 42-79.

финансовую разведку США широкими возможностями отслеживания долларовых транзакций по всему миру. После терактов в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. Вашингтон стал широко использовать такие данные для выявления финансовых сетей террористов и последующего блокирования их активов и счетов. Кроме того, финансовые власти США тесно сотрудничали с зарубежными финансовыми институтами, в том числе с расположенным в Бельгии оператором системы передачи финансовых сообщений *SWIFT*. Однако постепенно блокирующие финансовые санкции перестали исчерпываться преследованием террористов, международных преступных групп, наркоторговцев или военных преступников. Они получили более широкое распространение в противодействии государствам, которые США считали своими противниками. Наиболее ярким примером можно считать КНДР и Иран, в отношении которых блокирующие финансовые санкции применялись весьма активно¹²⁶. Блокирующие санкции вошли в инструментарий ограничительных мер СБ ООН¹²⁷, хотя США систематически «доставляли» режимы ограничений ООН своими односторонними санкциями¹²⁸. Их стал активно применять Европейский союз и отдельные страны, включая Великобританию, Швейцарию, Японию, Австралию, Канаду, а с недавнего времени — Китай и Россия. Вместе с тем именно в руках США данные санкции были в наибольшей степени сопряжены с уникальным положением США в мировых финансах, а также развитым механизмом наказания как американских, так и зарубежных лиц за нарушение режима санкций США по всему миру. Симптоматично, что к 2021 г. США применяли ограничительные меры чаще, чем все остальные страны вместе взятые, и большая часть таких ограничений представляла собой блокирующие финансовые санкции¹²⁹.

Широкое применение финансовых блокировок породило понятие «умных» или «таргетированных» санкций. Оно предполагало использование ограничений в отношении отдельных физических лиц и организаций, а не страны-мишени в целом. Такой подход противо-

¹²⁶ Nephew R. *The art of sanctions. A view from the field*. New York: Columbia University Press, 2018;

Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО Университета. 2018. Т. 59. № 2. С. 26-42;

Zarate J. *Treasury wars. The unleashing of a new era of financial warfare*. New York: Public Affairs, 2013.

¹²⁷ Beirsteker S.E., Tourihno M. (Ed.) *Targeted sanctions. The impacts and effectiveness of United Nations action*. New York: Cambridge University Press, 2016.

¹²⁸ Brzoska M. International sanctions before and beyond UN Sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 91. No. 6. Pp. 1339-1349.

¹²⁹ Тимофеев И. Санкции против России: взгляд в 2021 г. Доклад РСМД № 65 / 2021. М.: НП РСМД, 2021. 24 с.

поставлялся «ковровым бомбардировкам» экономики в духе XX в. Санкции против Ирака в начале 1990-х гг. показали, что подобные «бомбардировки» экономики приводят к колоссальному ущербу для населения, однако мало влияют на благополучие политических элит. «Умные санкции» теоретически могли считаться более гуманными и лучше калиброванными для нанесения ущерба элитам или отдельным враждебным лицам. На деле оказалось, что «умные санкции» вполне могут сравниться по своему разрушительному потенциалу с эмбарго образца XX в.¹³⁰

В условиях долларизации мировых финансов любая заблокированная американцами компания оказывалась вытесненной из привычных на тот момент международных экономических связей. Учитывая жесткую политику вторичных санкций (то есть блокирования зарубежных лиц за взаимодействие с ранее заблокированными американцами лицами), финансовых штрафов и уголовного преследования американскими властями нарушителей режимов санкций, их санкционные режимы стал исполнять крупный бизнес по всему миру. Формально правительство той или иной страны могло выступать против санкций США или не присоединяться к ним. Но бизнес предпочитал подчиняться американскому законодательству, опасаясь ущерба от вторичных санкций или правоприменительных мер со стороны Вашингтона. Причем подобная тенденция наблюдалась как в союзных США странах, так и в тех, кого можно было считать относительно суверенными — в Индии, Китае и России. На практике США не удавалось полностью изолировать Иран, КНДР или иные страны-мишени даже с учетом мощного прессинга на международный бизнес и интернационализации санкций на базе ООН. Перекрыть все каналы их внешних связей, в том числе теневые схемы, было попросту невозможно. Однако Вашингтон вытеснил их в число маргиналов, заставив следовать своим требованиям «мейнстрим» мирового бизнеса. Политика санкций стала превращаться в политику «черных списков»¹³¹ — реестров заблокированных лиц или же лиц, подпадающих под иные ограничения, такие как секторальные финансовые санкции, запреты на использование корреспондентских счетов и т.п.

Расцвет финансовых санкций несколько отодвинул в тень привычные для XX в. торговые ограничения. Впрочем, и здесь глобали-

¹³⁰ Gordon J. The not so targeted instrument of asset freezes. *Ethics and International Affairs*. 2019. Vol. 33. No. 3. Pp. 303-314;
Hatipoglu E., Peksen D. Economic sanctions and banking crises in target economies. *Defense and Peace Economics*. 2018. Vol. 29. No. 2. Pp. 171-189.

¹³¹ De Goede M., Sullivan G. The politics of security risks. *Environment and Planning D: Society and Space*. 2016. Vol. 34. No. 1. Pp. 67-88.

зация и комплексная взаимозависимость сыграли свою роль. В мировых цепочках поставок и создания добавленной стоимости широко представлены американские компоненты, технологии, программное обеспечение и т.п. Экспортный контроль США стал распространяться не только и не столько на товары, произведенные в самих США, сколько на товары с американскими компонентами (*De Minimis Rule*) или же произведенные по американским технологиям, на американском оборудовании и т.п. (*Foreign Direct Product Rule*). Иными словами, экспортный контроль США стал касаться как самих американских лиц, так и лиц в третьих странах, связанных прямо или косвенно с цепочками производства и поставок с американским участием. Здесь США также активно преследовали нарушителей. Например, попытки китайской *ZTE* поставить товары с американскими компонентами в Иран закончились уголовным делом и штрафом более чем в миллиард долларов, а предполагаемая работа с Ираном через подконтрольную компанию-посредника — уголовным преследованием финансового директора китайской *Huawei*¹³². В области экспортного контроля тоже получила распространение практика «черных списков», таких как *Entity List* Минторга США. Экспортный контроль совершенствовался и в других странах. ЕС, Япония, Канада и другие страны так или иначе вели координацию с США в области контроля поставок вооружений и двойных технологий. Тем более что практика такой координации существовала еще в период холодной войны в отношении СССР (*COCOM*) и КНР (*CHICOM*).

Теоретическая рамка неолиберализма давала возможность более точно в сравнении с реализмом рефлексировать новые аспекты применения санкций, принимая во внимание глобализацию мировых финансов, асимметричные сети и порождаемые ими отношения власти и принуждения. Она также позволяла заглянуть внутрь «черного ящика» — процесса принятия решений о санкциях, а также внутренних процессов в странах-мишенях, связанных с противодействием санкциям. Однако заглядывая внутрь «черного ящика», неолиберализм фокусировался на проблеме демократии и политического режима, упуская более широкий круг институтов и процессов внутри стран-инициаторов и стран-мишеней.

Куда как более проблемная «слепая зона» неолиберализма состояла в том, что экономическая рациональность и блага комплексной взаимозависимости далеко не всегда страхуют от международных кризисов. Интересы безопасности государства в какой-то момент

¹³² Кашин В., Тимофеев И. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/>

могут перевесить выгоды от глобальной экономики. Иными словами, государство при определенных обстоятельствах вполне может пойти на колоссальные потери от выдавливания из глобальных и американоцентричных экономических связей. Открытым оставался вопрос о том, почему Иран, КНДР, Венесуэла или Сирия бросали вызов США, обрекая себя на крупные экономические потери. Такие вопросы можно было бы считать второстепенными для фундаментальной теории до тех пор, пока речь шла об относительно небольших странах. Но его трудно игнорировать тогда, когда в эпицентре политики санкций оказывается такая крупная страна, как Россия, и в растущей степени — Китай. По мере изменений мирового порядка, сложившегося после холодной войны, «слепые зоны» неолиберальной теории могут разрастаться, определяя потребность в альтернативных теоретических схемах.

Водораздел 2022 года

Признаки крупных изменений «либерального мирового порядка» применительно к политике санкций стали явно проявляться во второй половине 2010-х гг. Ключевым стал рост количества и качества ограничительных мер США и их союзников против России и КНР. Если раньше «умные санкции» применялись в основном против относительно узкой группы «стран-изгоев», чья роль в мировой экономике была незначительной, то начиная с 2010-х гг. политика санкций стала фокусироваться на значительно более крупных игроках.

В отношении России они стали разворачиваться в 2012 г. по тематике прав человека. С 2014 г. темп их нарастания усилился на фоне украинского кризиса, а затем и ряда других политических поводов в области цифровой безопасности, предполагаемого использования отравляющих веществ, ситуации на Ближнем Востоке и др. Вместе с тем вплоть до февраля 2022 г. ограничения оставались умеренными. Они не приводили к фундаментальному разрыву с западноцентричной финансовой системой и цепочками поставок.

В отношении Китая число применяемых санкций стало увеличиваться в период президентства Д. Трампа. Ключевой удар был нанесен по компаниям телекоммуникационного сектора — они попали под экспортный контроль по поставкам полупроводников и иных компонентов. Конгресс принял законы по правам человека в Синьцзян-Уйгурском автономном районе и демократии в Гонконге. Дж. Байден отменил наиболее противоречивые указы Трампа, однако общая линия на применение санкций в отношении КНР сохранилась. Сам Китай начал предпринимать энергичные усилия

по снижению зависимости своей экономики и финансовой системы от зарубежной инфраструктуры¹³³. Свои меры по адаптации к зарубежным санкциям предпринимала и Россия¹³⁴.

Впрочем, нарастание давления санкций на Россию и Китай имело разную мотивацию. В случае России речь шла скорее о трансляции политических сигналов и реакции на существенные, но все же локальные проблемы. Их можно было считать реактивными, ситуативными и даже конъюнктурными. В случае Китая санкции являются частью долгосрочных усилий по сдерживанию технологического развития растущей державы. Именно Китай рассматривается в США как фундаментальный вызов американскому лидерству, куда как более серьезный в сравнении с вызовами из Москвы¹³⁵. Тем не менее революционные изменения политики санкций произошли именно на российском направлении. После окончания холодной войны Россия стала первой крупной державой, открыто бросившей вызов коллективному Западу и сознательно принявшей риски экономических потерь от разрыва торговых связей с западными партнерами из соображений безопасности.

После начала специальной военной операции на Украине США и их союзники использовали в отношении РФ практически весь возможный инструментарий ограничительных мер: блокирующие финансовые санкции, секторальные ограничения, резкое ужесточение экспортного контроля в отношении промышленных товаров, оборудования и ряда других товаров и услуг, запреты на поставки товаров, включая нефть, уголь, продукцию черной металлургии, золота и т.п. В перечень ограничений вошли и запреты на доступ в порты и аэропорты и иные транспортные санкции, запреты на инвестиции, ограничение вещания ряда российских СМИ и т.п. В списках заблокированных лиц — большинство крупных российских банков, промышленных компаний и корпораций, а также их владельцы и менеджеры. В рекордно короткие сроки в отношении России был введен объем санкций, которые использовались в отношении Ирана в течение десятилетий. Формальные санкции западных государств были дополнены корпоративными бойкотами сотен западных ком-

¹³³ Кашин В., Тимофеев И. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // Валдай. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/?ysclid=lcksyiimx6601726343>

¹³⁴ Тимофеев И.Н. Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 8-23.

¹³⁵ U.S. National Security Strategy // The White House. October 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/BidenHarris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

паний. Здесь же — приостановка работы целого ряда фирм из западных стран, опасаящихся вторичных санкций, потери западных рынков и принудительных мер со стороны властей США и других инициаторов санкций. Санкции привели к колоссальным потерям российской экономики. Однако ее обрушения не произошло, а Москва сохранила и даже ужесточила свой политический курс¹³⁶.

Текущий кризис отношений России и Запада, а также «цунами» антироссийских санкций, по всей видимости, знаменуют собой точку бифуркации. Она может породить как минимум два исхода. Первый — запуск текущим кризисом масштабных изменений мировых финансов и трансформация существующих сетей взаимозависимости. Россия становится первой крупной державой, которая вынужденно отказывается от массового применения доллара США и других западных валют из-за финансовых санкций. Возможна переориентация на использование китайского юаня в качестве относительно универсального средства платежей в российской торговле, хотя процесс такого перехода может затянуться. Сам Китай ведет дело к отсоединению от американоцентричной финансовой системы, хотя скорее предпочитает эволюционные, нежели революционные изменения. Рано или поздно Китай может стать самостоятельным финансовым хабом, а Россия — крупным игроком в синоцентричной финансовой системе. Одновременно могут идти изменения цепочек добавленной стоимости с учетом растущего давления экспортного контроля США на Китай.

Второй исход — поглощение резонанса текущего кризиса существующей структурой финансово-экономических сетей, узловым центром которых являются США. Подобный сценарий не исключен с учетом того, что западные рынки по-прежнему остаются привлекательными для крупных западных стран, а американский доллар — удобным средством платежей. В данном сценарии США смогут удержать свое лидерство, добившись вытеснения России на еще более маргинальные позиции. Логика ее внешней торговли и финансовых операций будет близка к иранской модели.

В обоих исходах категории комплексной взаимозависимости и «вепонизированной взаимозависимости» сохраняют свою актуальность. В первом сценарии данные категории позволят изучать новые сетевые структуры, образуемые вокруг Китая и США как двух относительно автономных хабов. Во втором сценарии речь пойдет об изучении уже существующей структуры, сумевшей погасить вызов

¹³⁶ Timofeev I. Sanctions on Russia: a new chapter. *Russia in Global Affairs*. 2022. Vol. 20. No. 4. Pp. 103-119.

со стороны России и избежать резкого разрыва с Китаем. Несмотря на сохранение очевидных «слепых зон», обе категории останутся весьма полезными в изучении современной политики санкций и обобщении эмпирических исследований.

Впрочем, возможен и третий вариант, при котором разрыв Китая и США произойдет в результате скоротечного обрушения отношений и быстрой эскалации соперничества. Предпосылки такого сценария, очевидно, накапливаются, а триггером может стать крупный инцидент с использованием военной силы. Например, силовое решение тайваньской проблемы. Подобная перспектива вновь актуализирует категории реализма с их акцентом на страхе, выживании и защите интересов безопасности любой ценой. В случае такой конфронтации существующие сети взаимозависимости могут быть попросту сметены конфронтацией крупных игроков. Формирование новых сетей потребует времени, тогда как в период кризиса, транзита и конфронтации именно реализм может вернуть себе роль востребованной теоретической модели. Если смотреть на международные отношения с точки зрения России, то реализм становится адекватной теоретической рамкой с учетом быстрого вытеснения из существующих сетей взаимозависимости. Возникает вопрос, зачем использовать категории взаимозависимости применительно к российскому случаю там, где включенности страны в привычные структуры взаимозависимости уже не существует или они носят остаточный характер? Впрочем, такие структуры сохраняются в отношениях других игроков, а значит, отказ от категории взаимозависимости для анализа политики санкций в глобальной перспективе явно преждевременен.

Вряд ли следует обходить вниманием и другие теории международных отношений. После окончания холодной войны большую популярность приобрела конструктивистская теория. В отличие от реализма и либерализма с их акцентом на конкретных материальных факторах поведения государств (борьба за власть, национальный интерес, экономические взаимосвязи, сети взаимозависимости и др.), конструктивизм пытается объяснить их идейными факторами — нормами поведения международных сообществ, коллективными идентичностями и т.п. Такие понятия, как безопасность, анархия или интерес, также рассматриваются конструктивистами как идейные конструкции, смысл которых может меняться от страны к стране и от эпохи к эпохе. Международные конфликты возникают не только и не столько из-за дефицита ресурсов или материальных противоречий, сколько из-за столкновений смыслов, идей, идентичностей и идеологий. Речь может идти как о нормах, разделяемых отдельными сообществами государств (например, «западным сообще-

ством»), так и о нормативных представлениях отдельных государств, их лидеров или элит¹³⁷.

В изучении политики санкций конструктивизм вполне может заполнить некоторые «слепые зоны» реализма и либерализма. Например, в поведении крупных корпораций явно наметились нормы избыточного подчинения требованиям санкционному законодательству США. Будучи изначально мотивированными угрозами высоких штрафов, вторичных санкций или отлучения от рынка, такие нормы со временем стали превращаться в привычную рутину, а нормы комплаенса — в нарратив функционирования компаний. Кроме того, политика санкций часто сопровождается стигматизацией стран-мишеней, информационной атакой на них в глобальных СМИ. В конечном счете они превращаются в «государства-парии», то есть санкции переходят границы формальных правовых установлений и становятся неформальными этическими нормами. Стигматизация страны-мишени и «культура отмены» могут объяснить, почему сотни западных компаний покинули российский рынок в 2022 г. даже в тех случаях, когда их работе не мешали формальные санкции.

Еще большим потенциалом конструктивизм обладает в проникновении в «черный ящик», то есть в систему норм и установок внутри государства. Он может объяснять, почему одни страны идут на колоссальные лишения и десятилетиями не сдают позиций под ударами санкций, а другие принимают требования инициаторов даже при минимальных уколах санкциями. В первом случае речь может идти о ценностном и мировоззренческом конфликте, во втором — о близости нормативных установок. Подобная гипотеза требует тщательной эмпирической проверки, но в случае подтверждения она могла бы объяснить «санкционный парадокс», описанный Дэниелом Дрезнером.

Проблема с конструктивизмом состоит в том, что он может существенно усложнять эмпирическое исследование, вводя в него множество социальных переменных. Их операционализация возможна далеко не всегда. Разнообразие норм и социальных конструктов на уровне отдельных стран также усложняет обобщение полученных результатов. Однако такая схема кажется вполне пригодной для глубинного изучения отдельных случаев применения санкций против тех или иных стран.

Наконец, в исследовании санкций может быть востребован и потенциал неомарксизма. Данная теория вновь возвращает нас

¹³⁷ Wendt A. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999;

Haas M. *The ideological origins of great power politics, 1789-1989*. Ithaka: Cornell University Press, 2007.

к материальным факторам. Понятия «ядра» и «периферии» дают понятийную рамку для объяснения того, почему санкции использует лишь узкая группа стран. Сам инструмент санкций можно рассматривать в контексте современных форм империализма и неокOLONиализма, существующего в более мягких, но не менее эффективных формах господства и подчинения. Сильной стороной неомарксизма можно считать и обращение к лонгитюдным историческим исследованиям, поднимающим социально-экономический контекст политических действий государств на международной арене. Неомарксизм также содержит понятийный аппарат объяснения международных кризисов, порождаемых кумулятивным эффектом материальных противоречий¹³⁸. Потенциал неомарксизма в исследовании политики санкций представляется нераскрытым, однако возможности данной теории должны быть предметом отдельного исследования.

Современная теория международных отношений дает исследователю целый ряд удобных концептуальных схем. Подобные схемы выделяются и в «канонических» теориях, и в относительно новом конструктивизме, и в остающемся в тени, но от того не менее продуктивном неомарксизме. В теории МО образуется и ряд альтернативных направлений — от «квантовых концепций» до постмодернистских исследований¹³⁹. В то же время общей проблемой исследования политики санкций остается их застревание на уровне теории среднего уровня, а также их слабая связь с фундаментальными теориями. Категории таких теорий могли бы систематизировать множество эмпирических исследований в области санкций. Текущие изменения мирового порядка требуют осторожности в их выборе и понимания «слепых зон», то есть исследовательских вопросов, которые они не в состоянии объяснить.

Неолиберальное понятие комплексной взаимозависимости и концепция ее «вепонизации» остаются применимой теоретической рамкой с учетом того, что «либеральный мировой порядок» и порождаемые им структуры отношений между государствами пока сохраняются, несмотря на явные признаки кризисных явлений. Более того, сама идея комплексной взаимозависимости сохранит свою

¹³⁸ Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Санкт-Петербург: «Университетская книга», 2001;
Десаи Р. Геополитическая экономия: после американской гегемонии, глобализации и империи. М.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2020.

¹³⁹ Алексеева Т.А. Химеры страны Оз. «Культурный поворот» в теории международных отношений // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 3-4. С. 4-19;
Алексеева Т.А., Минеев А.П., Лошкарёв И.Д. «Квантовая» теория принятия решений в политической науке // Полис. Политические исследования. 2017. № 4. С. 22-32.

актуальность даже в том случае, если мировой порядок перестанет быть «либеральным», а США и Запад утратят свое лидерство. На их месте возникнут новые сети взаимозависимости. В будущем они также могут быть «вепонизированы», в том числе посредством санкций. То есть сама категория взаимозависимости имеет высокий познавательный потенциал.

Вместе с тем конфликт России и Запада, а также нарастание противоречий между США и КНР расширяют «слепые зоны» концептуальных моделей взаимозависимости. Турбулентность международных отношений и рост соперничества крупных держав могут сломать привычный взаимозависимый мир, тогда как процесс формирования новой структуры имеет шансы затянуться. Реализм превращается в более адекватную схему познания конфронтационного мира, включая политику санкций. Строго говоря, реализм и не терял своей актуальности — проверка целого ряда упомянутых реалистских гипотез о политике санкций остается востребованной, хотя присущие ему ограничения не решаются самим фактом транзита мирового порядка. Аналитический инструментарий неомарксизма также имеет потенциал в исследовании кризисных явлений, в том числе в категориях мир-системного анализа.

Конструктивизм дает возможности проникновения на уровень нормативных и социальных структур, порождаемых международным взаимодействием, а также внутрь «черных ящиков» — систем восприятия санкций и их последствий внутри государств-инициаторов и государств-мишеней. Полноценная работа внутри «черного ящика» нуждается в междисциплинарном подходе и выходе за пределы дисциплины МО. Изучение институционального механизма политики санкций возвращает к исследованиям юристов и политологов, а экономической сути происходящих процессов — к экономической науке. Однако сам факт, что политика санкций остается инструментом принуждения в отношениях между государствами, существующими в условиях анархичных международных отношений, оставляет их в дисциплинарном поле науки МО. Междисциплинарный синтез в данном случае приведет к обогащению международных исследований, а не к их размыванию. С учетом того, что Россия находится в эпицентре современной политики санкций, перед отечественной наукой встает как задача проведения профессиональных эмпирических исследований, так и необходимость их теоретических обобщений с выходом за пределы теорий среднего уровня.

Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования¹⁴⁰

19.04.2023

Масштабные экономические санкции против России значительно увеличили актуальность их объективного и непредвзятого исследования. Потребность в таких исследованиях ставит целый ряд эпистемологических вопросов. Как именно выстроить эмпирический анализ политики санкций? Каким может быть оптимальный алгоритм выстраивания сбора и анализа информации в данной области? О чем говорит уже существующий опыт отдельных элементов подобных исследований?

Основной тезис предлагаемой статьи состоит в том, что эмпирическое изучение политики санкций следует вести от общих баз данных в области санкций к более нюансированному анализу отдельных кейсов. Такой подход дает больше гибкости в выборе кейсов, позволяет отбирать их, не теряя из вида общей картины. Наоборот, движение от отдельных кейсов даст лишь ограниченные возможности обобщений без понимания канвы событий. Само по себе такое движение не снижает ценности изучения отдельных случаев. Кейс-стади должны оставаться составной частью исследования: концентрация на одной лишь базе событий без глубокой оценки кейсов чревата тривиальными выводами и наблюдениями. Данный тезис будет раскрыт на примере серии эмпирических исследований политики санкций против России и других государств, в том числе проводимых автором на протяжении нескольких лет.

Под санкциями будем понимать ограничительные меры в области финансов, торговли, транспорта и в иных сферах, которые страна-инициатор (или группа таких стран) применяет в отношении страны-мишени (или нескольких стран), а также отдельных лиц

¹⁴⁰ Впервые опубликовано в журнале «Международная аналитика» и доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). (Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования // «Международная аналитика». 2023. № 14 (1). С. 22-36.
URL: <https://www.interanalytics.org/jour/article/view/466>)

и организаций. Ключевая цель санкций — повлиять на внешнюю и/или внутреннюю политику страны-мишени в пользу ожиданий инициатора. Речь также может идти о влиянии на поведение иных акторов, таких как частные и государственные корпорации. Например, санкции могут принуждать их отказываться от сделок со странами-мишенями или отдельными лицами. Другая важная цель санкций — нанесение ущерба стране-мишени. Ущерб может быть целью сам по себе, решая задачу ослабления страны-мишени. Или же он может служить мотивацией к изменению ее поведения. Введение или отмена санкций нередко служат и средством политической коммуникации, посылая «сигналы» об эскалации или деэскалации конфликтной ситуации¹⁴¹.

Очевидно, что научная рефлексия политики санкций должна быть междисциплинарной, учитывая такие области знаний, как право и экономика. Однако исследование санкций как политической проблемы требует проработки аппарата именно политологического исследования. Экономические санкции являются политической проблемой, поскольку, во-первых, представляют собой инструмент господства и принуждения в международных отношениях, а во-вторых, являются набором определенных бюрократических и институциональных практик. Использование санкций зачастую представляет собой институционализированный политический процесс. В распоряжении ряда крупных держав имеются отработанные нормы национального права, регламентирующие использование санкций. Созданы специальные ведомства, департаменты или отделы, отвечающие за их применение. Ограничительные меры прочно укоренились в жизни парламентских структур. Свои институты образуются и в бизнес-среде, ключевым из которых можно считать институт «санкционного комплаенса», то есть соблюдения существующих режимов санкций и выстраивания отношений с правительственными структурами.

Иными словами, эмпирическое исследование санкций в политической науке представляет собой прежде всего изучение политического поведения — разнообразных решений и действий по использованию ограничительных мер или контрмер, а также изучение институтов, то есть бюрократических правил в данной области. Мы говорим о политике санкций и как о совокупности решений многообразных игроков на стороне стран-инициаторов и стран-мишеней, и как о совокупности институтов, с помощью которых принимаются

¹⁴¹ Giumelli F. The purposes of targeted sanctions. In: T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (Eds.). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-59.

и исполняются принятые решения. Политика санкций может изучаться в терминах как минимум двух крупных парадигм политической науки — бихевиорализма и институционализма в их многочисленных вариациях. Сбор, анализ и оценка фактов, отражающих применение санкций и адаптацию к ним, могут осуществляться с помощью разнообразного инструментария эмпирических методов, методик и техник, широко используемых политической наукой и смежными дисциплинами.

Спор о том, вести ли изучение явления от частных случаев к общим наблюдениям (методологический номинализм) или же от наблюдений множества случаев к тщательному анализу отдельных кейсов (методологический холизм), — «вечен» для многих направлений научного поиска. Изучение политики санкций вряд ли является исключением. В истории науки известны случаи, когда анализ одного или нескольких кейсов сам по себе задавал контуры теории среднего уровня или даже новой научной парадигмы. В иных ситуациях к прорывам приходили в результате «просеивания» тысячи наблюдений и частных случаев. Ниже мы рассмотрим то, как увязываются эти два уровня познания в изучении политики санкций, и то, каким может быть алгоритм их сочетания.

Политика санкций: базы данных и пределы их возможностей

Создание баз данных о применении санкций имеет множество вариаций и обладает значительной познавательной ценностью. База данных подразумевает прежде всего кодирование информации о тех или иных сторонах, явлениях или событиях политики санкций в виде переменных. Обычно такие базы охватывают множество случаев, образуя совокупность из сотен и тысяч единиц наблюдения. Такой подход можно назвать холистским, поскольку он позволяет охватить значительное число случаев и выявить закономерности, которые были бы вряд ли видны, если наблюдаемые случаи рассматривались бы по отдельности, изолированно друг друга, или если информация о них не кодировалась бы в виде переменных.

Можно выделить целый ряд прорывных исследований политики санкций, основой которых стало создание баз данных. Прежде всего, речь об уже ставшем классическим труде Г. Хафбауэра и его коллег. Ими была собрана база данных из более чем 170 случаев применения санкций в XX и начале

XXI в.¹⁴² Знаменитым стал один из их выводов о том, что только в трети случаев применение санкций достигало своих целей. На основе базы данных была проведена масштабная теоретическая работа по классификации ограничительных мер и особенностям их применения. Другая крупная база данных *TIES* учитывала как случаи использования санкций, так и угрозы их применения. Особенностью этой базы стал учет широкого набора факторов, определяющих эффективность санкций. Она позволила протестировать множество гипотез, включая взаимосвязь результативности санкций и таких факторов, как экономический ущерб для стран-мишеней, наличие коалиции инициаторов санкций, участие международных институтов, соотношение объемов экономик стран-инициаторов и стран-мишеней, особенности политических режимов таких стран и многое другое. Для проверки гипотез использовался регрессионный анализ¹⁴³. Еще один недавний пример создания новых баз данных — исследование Ф. Джумелли и его коллег, объединившее случаи применения санкций Европейским союзом¹⁴⁴. Похожий подход был применен группой ученых по отношению к ограничительным мерам Совета Безопасности ООН. Количественная база данных была дополнена масштабным изучением основных проблем принятия решений о санкциях и их применении¹⁴⁵. Сходные исследования проводились и ранее, объясняя, в частности, почему отдельные члены Совета Безопасности ООН достраивают режимы ограничительных мер СБ ООН своими собственными односторонними мерами¹⁴⁶.

Проблема с упомянутыми базами состояла в том, что единицей их анализа выступает отдельный крупный случай применения санкций. Между тем распространение «точечных санкций», то есть ограничительных мер, направленных против отдельных лиц и организаций, а не стран в целом, потребовало более тонкой настройки инструментария. Списки таких лиц формировались на сайтах государственных ведомств, осуществляющих политику санкций.

¹⁴² Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington, DC.: Peterson Institute for International Economics, 2009.

¹⁴³ Morgan T.C., Bapat N., Kobayashi Y. Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: *Updating the TIES dataset*. *Conflict Management and Peace Science*. 2014. Vol. 31. No. 5. Pp. 541–558.

¹⁴⁴ Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A. The when, what, where and why of European Union sanctions. *European security*. 2021. Vol. 30. No. 1. Pp. 1–23.

¹⁴⁵ Giumelli F. The purposes of targeted sanctions. In: T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (Eds.). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38–59.

¹⁴⁶ Brzoska M. International sanctions before and beyond UN sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 91. No. 6. Pp. 1339–1349.

Закономерными стали попытки объединить эти разрозненные данные в единые базы. Такая потребность диктовалась главным образом крупным бизнесом, который использует подобные базы данных для проверки своих контрагентов. В России настоящим прорывом стало появление базы данных *X-Compliance* группы «Интерфакс». Российская база позволяет в считанные секунды найти лиц, которые числятся в санкционных списках, а также обнаружить связанные с ними активы. Она дает интересную описательную статистику, отражающую число лиц под санкциями, их характеристики, а также динамику происходящих изменений. Но ее недостаточно для более глубоких эмпирических обобщений. К тому же они зачастую ограничиваются информацией из отдельных списков лиц под санкциями, оставляя за своими пределами ряд важных фактов. Например, они не фиксируют пока информацию о торговых санкциях, экспортном и импортном контроле, — тогда как в отношении России такие санкции активно применяются.

Попытка преодолеть ограничения «классических» баз и современных баз данных для бизнеса была предпринята в Российском совете по международным делам (РСМД). Здесь была создана «База данных санкционных событий» (БДСС). Ее цель в том, чтобы фиксировать, с одной стороны, отдельные решения о санкциях, а с другой — специфику их имплементации. Например, правовой рамкой для большого числа санкций США против России является исполнительный указ президента США № 14024 от 14 апреля 2021 г. Публикация указа образовала новый режим санкций против России. В логике «классических» баз данных фиксации данного события было бы достаточно — оно показывает начало очередного этапа (эпизода) в рамках крупного кейса санкций против России. Однако во исполнение данного указа органы исполнительной власти США предпринимают множество действий — расширяют списки лиц под санкциями, выдают исключения применительно к отдельным сделкам или сферам, осуществляют меры административного или уголовного преследования нарушителей режимов санкций, а иногда исключают тех или иных лиц из санкционных списков. То есть за широкой рамкой всего лишь одного нормативно-правового документа кроется широкая гамма действий органов власти. Вся эта информация, собранная в виде базы данных, дает представление о специфике работы отдельных ведомств и тенденциях применения ограничительных мер.

Дизайн БДСС достаточно прост. Прежде всего фиксируется дата события. Затем отражается инициатор события. Им может быть государство, группа государств или международная организация.

В случае отдельных государств в виде переменной отражается ведомство или ведомства, которые инициировали событие. Важно отметить, что база включает действия как тех, кто вводит санкции, так и тех, кто применяет контрмеры в виде встречных санкций. Следующая переменная фиксирует страну-мишень или группу таких стран. В тех случаях, когда санкции вводятся в отношении отдельных лиц по той или иной функциональной проблеме (противодействие терроризму, нераспространение ОМУ, борьба с наркобизнесом, противодействие организованной преступности), вместо страны-мишени отражается данная проблема. Либо она выводится в отдельную переменную, если функциональная проблема увязывается инициатором с той или иной страной (например, в отношении Китая, России, Ирана и ряда других стран применяются санкции США, связанные с предполагаемыми нарушениями прав человека). Следующая переменная показывает, какие именно ограничительные меры применяет инициатор. Это могут быть блокирующие санкции, меры экспортного контроля, транспортные ограничения и т.п. В случае их комбинации используется несколько переменных, каждая из которых показывает конкретное ограничение. В случае точечных санкций фиксируется число физических и юридических лиц, а также морских и воздушных судов, в отношении которых применяется данная мера. Отдельные переменные раскрывают повод введения санкций, а также правовой механизм, на основе которого принято решение (например, номер указа, закона, постановления и т.п.). Важной переменной является оценка события как положительного, отрицательного или нейтрального. Событие фиксируется как положительное, если его смысл состоит в отмене или смягчении санкций, а также предоставлении отдельных исключений из санкционного режима. Событие определяется как отрицательное, если оно предполагает введение санкций, их продление, расширение, а также связанные с режимом санкций принудительные меры — штрафы, уголовные обвинения, приговоры и т.п. Нейтральные события включают в себя заявления, декларации, руководства и иные действия, не влекущие изменения характера санкций в ту или иную сторону. Наконец, база включает в себя источники событий, которые дублируются на случай изменений электронных ссылок. Например, ссылки на исполнительные указы президента США могут меняться после истечения президентского срока, поэтому ссылка на портал Белого дома требует дублирования ссылкой на Свод законодательства США или иной источник.

При обработке данных информация БДСС может сегментироваться в зависимости от конкретной исследовательской задачи.

Таким образом, БДСС представляет собой гибкий инструмент, который может использоваться либо для целей мониторинга, либо для решения более узких исследовательских задач.

Вместе с тем по отдельным направлениям политики санкций целесообразно вести базы данных, сфокусированные на той или иной специфической области. Так, например, серьезным риском для бизнеса является угроза административного и уголовного преследования со стороны властей стран-инициаторов за нарушение их режимов санкций. Страх перед такими мерами привел к появлению феномена «избыточного комплаенса», когда зарубежный бизнес отказывается работать с российскими контрагентами из-за риска намеренного или ненамеренного нарушения законодательства стран-инициаторов даже в тех областях, которые не затрагивались санкциями. Так возникла прикладная задача анализа закономерностей применения принудительных мер — как часто их применяют, кто становится ключевыми «жертвами», почему происходят нарушения? На основе материалов административных расследований Министерства финансов США в отношении нарушителей режимов санкций была создана база данных применения штрафных мер. Единицей анализа стали прецеденты штрафов против отдельных компаний и физических лиц. За последние 14 лет таких штрафов набралось почти три сотни. Материалы расследований давали информацию, которую можно было организовать в виде ряда стандартизированных переменных. Среди них — дата решения о штрафе, его размер, отраслевая принадлежность компании, национальная принадлежность, отягчающие обстоятельства (наличие умысла, попыток скрыть нарушения и т.п.), смягчающие обстоятельства (сотрудничество с расследованием, наличие попыток предотвратить нарушения и т.п.), меры, предпринимаемые компанией или лицом для исключения нарушений в будущем. Изучение базы показало, что большая часть нарушений по линии Минфина США совершалась непреднамеренно, а львиная доля штрафов пришлась на банки Великобритании и ЕС, а не на американские компании¹⁴⁷. Указанная база продолжает обновляться. Похожие проекты ведутся и за рубежом. Масштабное исследование провели американцы Б. Эли и К. Прибл, создав свою базу за период с 2003 г. по настоящее время¹⁴⁸.

Еще один пример сфокусированной базы данных — изучение санкционных законопроектов в Конгрессе США. Создание такой базы

¹⁴⁷ Timofeev I.N. Rethinking Sanctions Efficiency. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108.

¹⁴⁸ Early B.R., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. *SSRN Electronic Journal*. 2018.

также было вызвано прикладными задачами. Появление законопроектов приводило к движениям на российском фондовом рынке, и нужно было понять, какой процент законопроектов становится законами, по каким странам такой процент выше, при каких условиях шансы на прохождение законопроекта увеличиваются. Однако собранная база позволила решать более амбициозные и нетривиальные задачи. Она стала стимулом к ревизии исследований об отношениях Конгресса и Администрации, распределении их полномочий и специфики их взаимодействия. Наряду с российским сегментом законопроектов были получены любопытные данные о законодательных инициативах по санкциям в отношении Китая, Саудовской Аравии, Турции и других стран. Была выявлена специфика республиканских, демократических и двухпартийных законопроектов по санкциям¹⁴⁹.

В российской политической науке идет работа и над другими базами. А.Б. Лихачева возглавляет масштабный проект по сбору нормативно-правовых документов по санкциям, результаты которого находятся в процессе обработки. Е.Я. Арапова комбинирует анализ нормативных правовых документов с изучением событийной канвы¹⁵⁰. Новаторские исследования проводятся и за рубежом. Например, Дж. Дарси и А. Сталберг в качестве основы для изучения взяли массив публикаций академических журналов и СМИ о санкциях. Проведя их семантический анализ, они обнаружили существенные различия в понимании санкций россиянами и американцами¹⁵¹. Другое эмпирическое исследование показало взаимосвязь между влиянием санкций на стабильность правительства страны-мишени и уровнем применяемых данным правительством репрессий¹⁵². Своими базами оперируют экономисты. Они фиксируют динамику показателей экономики и торговли в зависимости от введения новых санкций. Такие исследования дают ценную информацию об экономическом ущербе от санкций для отдельных стран и отраслей экономики¹⁵³.

¹⁴⁹ Тимофеев И.Н. Политика санкций в законопроектах конгресса США // Международные процессы. 2023. Т. 21. № 2. С. 6-21.

¹⁵⁰ Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ // Полис. Политические исследования. 2022. № 6. С. 151-165.

¹⁵¹ Darsey J., Stulberg A. Deaf ears and the US-EU-Russia sanctions tangle: Contending strategic discourses and mutual emboldenment. *International Organisations Research Journal*. 2019. Vol. 14. No. 3. Pp. 69-98.

¹⁵² Grauvogel J., von Soest C. Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. No. 4. Pp. 635-653.

¹⁵³ Fritz O., Christen E., Sinabell F., Hinz J. *Russia's and the EU's sanctions: economic and trade effects, compliance and the way forward*. Brussels: Directorate-General for External Policies, 2017.

Возможности и ограничения баз данных в области политики санкций сходны с похожими холистскими подходами к изучению других политических проблем. Они позволяют вести мониторинг изучаемого явления, делать выводы о его структуре, выявлять закономерности, доступные только при изучении множества случаев. Большим преимуществом является возможность стандартизировать информацию, представить ее в виде конкретных цифр и статистических наблюдений. Главный недостаток такого подхода состоит в невозможности детального анализа отдельного случая. Информация о каждом таком случае будет ограничиваться лишь параметрами базы данных, что зачастую недостаточно для глубокого изучения отдельного кейса. Однако базы данных незаменимы для процедуры выбора кейсов для последующего углубленного анализа. Например, база может показать аномальный, выделяющийся из общей закономерности случай. Или, наоборот, выявить типичный случай, который также требует своего изучения. В упомянутой базе данных штрафов Минфина США за нарушение санкций явно выделяются «аномалии» в виде преднамеренных обходов режима санкций США и «обычные» для наблюдаемой совокупности случаи непреднамеренных нарушений из-за ошибок персонала или сбоя программного обеспечения. И те, и другие случаи заслуживают глубокого изучения, однако их аргументированное выделение в качестве объекта анализа было бы более сложным и менее очевидным без предварительного холистского исследования обобщенных характеристик множества иных случаев.

«Его величество» кейс

Критика «классической» базы данных Г. Хафбауэра и его коллеги со стороны Р. Пейпа показала силу детального исследования отдельных случаев. Число единиц наблюдения в указанной базе было невелико, что давало возможность Р. Пейпу досконально перепроверить ее. Он подробно описал те кейсы, которые, по его мнению, были примерами неэффективного применения санкций, тогда как в базе Г. Хафбауэра они значились как результативные случаи¹⁵⁴.

Вместе с тем исследования отдельных кейсов часто ведутся без привязки к существующим базам данных. Наиболее распространенным направлением изучения отдельных случаев можно считать концентрацию научной работы на отдельном страновом казусе. Как

¹⁵⁴ Pape R.A. Why economic sanctions do not work. *International security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90-136.

правило, объектом изучения является та или иная страна-мишень, а предметом — применение санкций странами-инициаторами, их влияние на политику и экономику страны-мишени, действия страны-мишени по адаптации к санкциям и контрмерам, внутривнутриполитические процессы в странах-инициаторах и странах-мишенях, связанные с принятием решений о санкциях и контрсанкциях, а также внешнеполитические результаты их применения. По числу опубликованных работ такой подход, по всей видимости, является наиболее распространенным. Хрестоматийной и классической можно считать работу Дж. Гальтунга о санкциях в отношении Родезии¹⁵⁵, хотя точкой отсчета его исследование явно не является. Так, например, советский ученый Д. Борисов еще в середине 1930-х гг. провел детальный анализ применения экономических ограничений, введенных Лигой Наций, а также отдельными западными державами¹⁵⁶. Сегодня количество научных работ, посвященных отдельным кейсам, исчисляется десятками. К числу крупных работ можно отнести недавние монографии Р. Нефью о политике санкций против Ирана¹⁵⁷, Р. Конноли о санкциях против России¹⁵⁸, С. Хаггарда и М. Ноланд об ограничениях в отношении Северной Кореи¹⁵⁹, масштабный доклад Э. Розенберг и ее коллег о санкциях США в отношении Китая¹⁶⁰, монографию Т. Дорфлера, объединившую серию кейсов применения ограничительных мер со стороны СБ ООН¹⁶¹.

Российские ученые широко используют подобный подход, изучая также случаи Ирана¹⁶², Северной Кореи¹⁶³, Китая¹⁶⁴, Венесуэлы¹⁶⁵,

¹⁵⁵ Galtung J. On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World politics*. 1967. Vol. 19. No. 3. Pp. 378-416.

¹⁵⁶ Борисов Д. Санкции. М: Соцэкгиз, 1936. 156 с.

¹⁵⁷ Nephew R. *The Art of Sanctions: A View from the Field*. New York: Columbia University Press, 2018.

¹⁵⁸ Connolly R. *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

¹⁵⁹ Haggard S., Noland M. *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford University Press, 2017.

¹⁶⁰ Rosenberg E., Harrell P. and Feng A. *A New Arsenal for Competition: Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship*. Center for a New American Security, 2020.

¹⁶¹ Dorfner T. *Security Council Sanctions Governance*. London, New York: Routledge, 2019.

¹⁶² Кожанов Н.А., Исаев Л.М. Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие // *Азия и Африка сегодня*. 2019. № 7. С. 24-31.

¹⁶³ Коргун И.А., Толорая Г.Д. К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР // *Полис. Политические исследования*. 2022. № 3. С 80-95.

¹⁶⁴ Кашин В., Тимофеев И. Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? // *Валдай*. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/amerika-kitai-novaya-kholodnaya/>

¹⁶⁵ Розенталь Д. Венесуэла при Николасе Мадуро: тест на прочность // *Валдай*. 20.12.2022. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/venesuela-pri-nikolase-maduro-test-na-prochnost/>

Сирии¹⁶⁶ и, конечно, России¹⁶⁷. В некоторых академических и прикладных исследованиях изучение страновых случаев сужается до определенной сферы. В числе примеров — изучение влияния санкций на нефтяную отрасль Ирана¹⁶⁸, анализ экспортного контроля США в области высоких технологий в отношении КНР¹⁶⁹, влияние санкций на финансовый сектор ряда стран-мишеней¹⁷⁰. Доклады специального докладчика ООН о влиянии односторонних ограничительных мер на реализацию прав человека делают акценты на гуманитарных последствиях использования санкций¹⁷¹. Отдельные работы концентрируются на ревизии инструментов ограничительных мер тех или иных стран и международных объединений. В частности, такие работы готовились о политике санкций Великобритании¹⁷², ЕС¹⁷³, США¹⁷⁴ и России¹⁷⁵.

Большая работа по исследованию отдельных кейсов ведется учеными и практиками в области юриспруденции и международного права. Здесь единицей анализа зачастую являются случаи судебного оспаривания санкций, уголовных дел или административных исследований.

¹⁶⁶ Матвеев И.А. Политэкономия Сирии в конфликте: в 2 т. Т. 1: Битва за выживание / отв. ред. В.А. Кузнецов. М.: ИВ РАН, 2022. 344 с.;

Матвеев И.А. Политэкономия Сирии в конфликте: в 2 т. Т. 2: Трудный путь к восстановлению / отв. ред. В.А. Кузнецов. М.: ИВ РАН, 2022. 392 с.

¹⁶⁷ Timofeev I. Sanctions on Russia: a new chapter. *Russia in Global Affairs*. 2022. Vol. 20. No. 4. Pp. 103-119;

Van de Graaf T. The “oil weapon” reversed? Sanctions against Iran and US-EU structural power. *Middle East Policy*. 2013. Vol. 20. No. 3. Pp. 145-163.

¹⁶⁸ Graaf, Thijs Van de. The ‘Oil Weapon’ Reversed? Sanctions Against Iran and U.S.-EU Structural Power. *Middle East Policy*. 2013. Vol. 20, No. 3. Pp. 145-163.

¹⁶⁹ Fuller D.B. China’s counter-strategy to American export controls in integrated circuits. *China Leadership Monitor*. 2021. No. 67. Pp. 1-15.

¹⁷⁰ Hatipoglu E., Peksen D. Economic sanctions and banking crises in target economies. *Defense and Peace Economics*. 2018. Vol. 29. No. 2. Pp. 171-189.

¹⁷¹ Douhan A. Preliminary Findings of the Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela be the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of the Human Rights // United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. 12.02.2021. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements/2021/02/preliminary-findings-visit-bolivarian-republic-venezuela-special-rapporteur?LangID=E&NewsID=26747>

¹⁷² Chase I., Dall E., Keatinge T. *Coordinating Sanctions After Brexit. Considerations for the Future of UK Sanctions Policy*. London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2020.

¹⁷³ Giumelli F. *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2013.

¹⁷⁴ Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The New Tools of Economic Warfare*. Centre for a New American Security Report, 2016. 78 p.

¹⁷⁵ Тимофеев И.Н. Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 8-23.

Отдельные публикации были посвящены таким резонансным делам, как иск российского бизнесмена О. Дерипаски против Минфина США с целью оспаривания введенных против него санкций¹⁷⁶, уголовные дела против российских граждан за попытки обхода режимов санкций США¹⁷⁷, расследование властей США в отношении банка *HSBC* за нарушение санкционного законодательства¹⁷⁸ и т.п. Зачастую исследования юристов не получают должного внимания в работах политологов и международников. Между тем они дают представление о специфике деятельности государственных ведомств стран-инициаторов и показывают степень эффективности принуждения к исполнению режимов санкций.

Общей проблемой страновых исследований и анализа отдельных юридических кейсов является сложность их обобщения. Они дают глубокий анализ отдельных случаев, которых зачастую не хватает для выстраивания теорий среднего уровня. Вместе с тем отдельные кейсы иногда заставляют пересматривать привычные аналитические схемы. Так, например, понятие точечных санкций в последние 20 лет превратилось в одну из центральных категорий исследования ограничительных мер с учетом широкого опыта их применения. Смысл точечных санкций заключается в том, что они применяются против отдельных лиц и организаций, которые, по мнению властей стран-инициаторов, причастны к той или иной политической проблеме, но не затрагивают экономику в целом. Способность таких санкций причинять масштабный вред всей экономике отмечалась и ранее¹⁷⁹, однако санкции против России после февраля 2022 г. дают основания для полного пересмотра концепции точечных санкций. По своей правовой форме их можно было считать точечными (финансовые блокирующие санкции и торговые ограничения в отношении отдельных лиц), однако они были направлены против целого ряда системообразующих для экономики компаний, поэтому ущерб от них сказался и на экономике в целом. Кроме того, они были дополнены широким набором мер экспортного и импортного контроля против страны в целом. Муль-

¹⁷⁶ Гландин С.В. Один против США. Как Олег Дерипаска санкции снимал // Закон.ру. 16.06.2021. URL: https://zakon.ru/blog/2021/6/16/odin_protiv_ssha_kak_oleg_deripaska_sankcii_snimal?ysclid=lekfukshk4786498150

¹⁷⁷ Гландин С.В. Санкции и уголовное преследование за их нарушение // РСМД. 13.01.2023. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-i-ugolovnye-posledstviya-za-ikh-narushenie/>

¹⁷⁸ Hardouin P. Too big to fail, too big to jail: restoring liability a lesson from HSBC case. *Journal of Financial Crime*. 2017. Vol. 24. No. 4. Pp. 513-519.

¹⁷⁹ Gordon J. The not so targeted instrument of asset freezes. *Ethics and International Affairs*. 2019. Vol. 33. No. 3. Pp. 303-314.

типликативные эффекты точечных санкций отмечались и ранее на примерах Ирана и Венесуэлы, но в российском случае их масштаб стал беспрецедентным, стирая границы между точечными и всеобъемлющими ограничениями. Российский случай вполне может сыграть роль триггера, который приведет к существенному пересмотру понятия точечных санкций.

От баз данных к кейсам. Принцип «матрешки»

Холистские исследования множества случаев и номиналистские работы по отдельным немногочисленным кейсам решают свои специфические задачи и занимают особые ниши в изучении политики санкций. Их нельзя рассматривать как взаимоисключающие. Напротив, их сочетание представляется вполне целесообразной задачей. Рассмотрим возможности такого сочетания на примере баз данных РСМД.

Так, за прошедшие три года (2020–2022) в БДСС зафиксировано 3090 событий, связанных с применением санкций. Это большая «матрешка», которую можно разукрупнять на множество других, постепенно сужая поиск до отдельных кейсов в зависимости от исследовательской задачи. Простейший частотный анализ показывает, что значительная доля событий связана с США. Они генерируют 1420 событий (45%) от общего числа. Для сравнения, ЕС (не считая отдельных государств-членов) — 448 событий (14,49%), Великобритания — 430 (13,91%), Россия — 131 (4,2%), Китай — лишь 36 (1,16%). Уже на данном этапе возникает множество развилок для дальнейшей фокусировки исследования. Например, его можно заострить исключительно на США. Здесь «матрешка» снова распадается на события, генерируемые уже отдельными ведомствами. Из 1420 событий 742 (49,79%) связаны с деятельностью Минфина США. Иными словами, Минфин явно опережает все остальные ведомства в своей санкционной активности, далеко оторвавшись от Госдепартамента (142 события, или 9,5%), Министерства торговли (140 событий, или 9,3%) и Министерства юстиции (116 событий, или 7,78%). На данном этапе возникает также множество вариантов разборки «матрешки». Можно исследовать специфику деятельности каждого ведомства или выбрать одно из них. На первый взгляд Минюст генерирует относительно небольшое количество событий. Но все они связаны с уголовным преследованием нарушителей режимов санкций, то есть по своим последствиям для фигурантов таких расследований они могут быть гораздо более существенными, чем действия иных органов власти. На данном этапе тоже можно вести дальней-

шую фокусировку. Так, из 116 событий, связанных с деятельностью Минюста по тематике санкций, 19 относятся к России, к ее гражданам или обходу санкций в отношении России. Событий, относящихся к Ирану, насчитывается 36. Но можно предположить, что здесь есть эффект задержки. С учетом «санкционного цунами» против России будет расти и число попыток обойти санкции, а с ними — число уголовных дел. Российский кластер можно разукрупнять на отдельные уголовные расследования. В результате мы доходим до последней «матрешки», когда имеет место детальное изучение отдельного дела уже в виде кейс-стади. Таковыми могут быть и дело против российских граждан и их итальянских партнеров за попытку поставки в Россию американской турбины, и дело о закупке для российских компаний чипов через болгарских лиц, и расследования в отношении попыток российских бизнесменов использовать замороженные активы, и т.п.

Логика разукрупнения большой «матрешки» на отдельные составляющие может быть самой разной. Не обязательно доходить до самого мелкого элемента. Отдельный кейс может быть промежуточным. Например, отдельные страновые или ведомственные случаи. Важно другое. Можно прийти от общей совокупности данных до отдельного кейса. Но значительно труднее из изучения отдельных кейсов сделать количественную базу данных. Поэтому дедуктивное движение «сверху вниз» представляется оптимальным.

Похожая логика реализуется и в других базах. Упомянутая выше база данных расследований Минфина США в отношении нарушителей режима санкций включает в себя 270 единиц наблюдения за 14 лет. Частотный анализ показывает, что в 78 случаях — это нарушения банков и платежных систем. За 14 лет они выплатили в виде штрафов 5,294 млрд долл., тогда как остальные 192 компании из других секторов выплатили лишь 417 млн долл. Финансовый сектор оказывается наиболее уязвимым и заслуживает изучения уже хотя бы в силу масштабов своих потерь. Из 78 оштрафованных банков 33 оказываются американскими. Но эти 42% банков заплатили ничтожную долю штрафов — лишь 123,8 млн долл. из 5,294 млрд долл., уплаченных банками в целом. Следующая «матрешка» показывает, что всего лишь 5 банков из 78 заплатили 3,3 млрд долл., то есть на них приходится значительно больше половины всего объема выплаченных средств. Оказывается, что среди них нет ни одного американского. Это банки из Великобритании, Германии, Нидерландов, Франции и Швейцарии. Здесь целесообразно переходить к детальному изучению отдельных случаев, то есть нарушений режима санкций США данными банками.

Настройка «матрешек» опять же может быть различной. В зависимости от исследовательских и практических задач доступно изучение отдельных отраслевых кейсов или же, например, случаев, когда нарушения носили преднамеренный, а не случайный характер. В таких случаях расследование Минфина шло в сотрудничестве с Минюстом и приводило к более серьезным потерям для компаний.

По такому же принципу «матрешки» деконструируется и база данных санкционных законопроектов Конгресса США, о которой говорилось выше. Наиболее очевидный путь ее разукрупнения — анализ специфики законопроектов в зависимости от стран-мишеней. Данные за 2019–2021 гг. показывают, что ключевыми мишенями законопроектов были Китай, Россия и Иран. С ними связано более трети всех законопроектов. Однако появлялись и неожиданные кластеры законопроектов против союзников США. Например, на Турцию приходится 4% санкционных законопроектов. Другой возможный вариант фокусировки базы данных — оценка тех законопроектов, которые стали законами. Первые результаты обработки данных показали низкую «выживаемость» законопроектов: законами становится лишь 4,3%. Почти все они предложены и демократами, и республиканцами, то есть являются предметом межпартийного консенсуса. Партийный признак может быть еще одним критерием настройки базы данных. Республиканцы более активны в деле выдвижения санкционных законопроектов. Они явно доминируют в предложении таких биллей в отношении Китая и Ирана, тогда как в отношении России очевидного крена не наблюдается. По тематике санкций за нарушение прав сексуальных меньшинств, наоборот, не наблюдается республиканских проектов. Здесь доминируют демократы. Наконец, еще один критерий фокусировки данных — деятельность отдельных конгрессменов. Можно выделить сенаторов и членов Палаты представителей, для которых санкционная тематика является «профильной». По всем обозначенным направлениям фокусировки данных в конечном итоге можно выходить на изучение отдельных законопроектов.

Сходный принцип «матрешки» целесообразно использовать и при обработке других баз данных. Растущее число таких баз в российской практике представляется обнадеживающим признаком появления эмпирических основ для объективного и непредвзятого изучения политики санкций.

Дедуктивное движение от анализа совокупности данных о множестве кейсов к тщательному изучению отдельных единиц наблюдения представляется оптимальной исследовательской стратегией для масштабных эмпирических исследований политики санкций. Такая

исследовательская стратегия требует более существенных усилий в сравнении с привычными работами по изучению кейсов отдельных стран или компаний. Однако она дает значительно более высокую добавленную стоимость. Изучение совокупности кейсов на основе стандартизированных переменных позволяет получить информацию, которую невозможно выделить при последовательном изучении кейсов (*case by case*). Сегментирование баз данных по принципу «матрешки» дает возможность обоснованно выбрать те или иные кейсы для более подробного изучения. Это могут быть как типичные, так и аномальные случаи. Их изучение в контексте обобщенных данных о более широкой выборке кейсов также повышает добавленную стоимость полученных знаний. Кроме того, в арсенале политической науки остается множество других стратегий эмпирического исследования вне логики «база данных — кейс». Например, существует большая ниша для применения качественных методов для оценки субъективных восприятий политики санкций отдельными акторами — бизнесменами, чиновниками, представителями силовых структур и т.п. Другое возможное направление — изучение активности в интернете по тематике санкций с точки зрения поисковых запросов, характеристик использования сайтов профильных ведомств, обсуждения санкций в социальных сетях и т.п. Соответствующие направления также обладают значительным потенциалом и требуют отдельных стратегий эмпирического исследования.

Без «черных рыцарей». Остаются ли третьи страны проблемой для инициаторов санкций против России?¹⁸⁰

07.08.2024

Одна из ключевых проблем для инициаторов экономических санкций состоит в том, чтобы создать коалицию из стран, готовых поддерживать режим ограничительных мер. В исследовательской литературе распространен тезис, согласно которому наличие такой коалиции усиливает эффективность санкционного давления¹⁸¹ — чем больше стран поддерживает санкции, тем сложнее их обойти. Появление «черных рыцарей», то есть государств, которые целенаправленно торпедируют санкционные режимы, наоборот, может существенно девальвировать вводимые санкции.

Так, в период холодной войны торговая изоляция Кубы со стороны США во многом обесценивалась масштабным сотрудничеством Гаваны с СССР¹⁸². Даже вводя санкции в отношении региональных держав, такая сверхдержава, как США, вынуждена была выстраивать коалиции в поддержку своих режимов. Проводя политику санкций против Ирана, американская дипломатия вела активную работу по линии Совета Безопасности ООН, не без успеха пытаясь синхронизировать свои односторонние санкции с многосторонними ограничительными мерами¹⁸³. Сходные шаги предпринимались и в отношении Северной Кореи¹⁸⁴. В обоих случаях санкции своих целей достигли лишь частично или не достигли вообще. Иранская ядерная сделка развалилась в результате односторонних действий админи-

¹⁸⁰ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 07.08.2024.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/bez-chyernykh-rytsarey/>

¹⁸¹ Например, Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of sanctions effectiveness: sensitivity analysis using new data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. Pp. 79-98.

¹⁸² Hufbauer G.C., Shott J.J., Elliott K.A., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.

¹⁸³ Например, Nephew R. *The Art of Sanctions. A View from the Field*. N.Y.: Columbia University Press, 2018. 232 p.

¹⁸⁴ Kim H. Stifled Growth and Added Suffering. Tensions Inherent in Sanctions Policies against North Korea. *Critical Asian Studies*. 2014. Vol. 46. No. 1. Pp. 91-112.

страции Дональда Трампа, а КНДР в конечном итоге реализовала и ракетную, и ядерную программы.

После начала специальной военной операции на Украине и последующего «санкционного цунами» против России со стороны коллективного Запада вопрос о коалиции вновь оказался на повестке дня. Большой проблемой для инициаторов санкций стали третьи страны, остающиеся в стороне от конфронтации с Россией. Британские эксперты констатируют, что санкции усложняют функционирование российского ВПК и экономики в целом, но не мешают решению политических задач, в том числе в конфликте на Украине. Обход санкций через третьи страны — одна из причин¹⁸⁵. Хотя третьи страны открыто не поддерживают обход санкций, их юрисдикции позволяют выстраивать необходимые России транзакции¹⁸⁶. Москва использует опыт Ирана в обходе санкций, а также выстраивает с ним (равно как и с другими подсанкционными юрисдикциями) сотрудничество в различных областях¹⁸⁷.

У позиции и роли третьих стран в западной политике санкций против России есть несколько особенностей. Прежде всего бросается в глаза практически полное отсутствие «черных рыцарей», по крайней мере в том виде, в котором они существовали в период холодной войны. Страны мирового большинства дистанцируются от западных санкций и не присоединяются к ним. Они ведут с Россией торговлю там, где им это выгодно. Но говорить о целенаправленной и масштабной поддержке России пока не приходится. У многих таких стран свои отношения с Западом и многовекторная внешняя политика. Такое положение вещей отчасти закономерно с учетом того, что сама Россия — крупная держава, тогда как понятие «черного рыцаря» все же возникло в контексте отношений небольших или менее развитых стран, находящихся под санкциями, с крупными державами, подобными США или СССР периода холодной войны.

Однако отсутствие «черных рыцарей» не мешает России строить многогранные отношения с третьими странами, причем уровень и

¹⁸⁵ Watling J., Somerville G. A Methodology for Degrading the Arms of the Russian Federation. RUSI Occasional Paper // RUSI. 26.06.2024. URL: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/methodology-degrading-arms-russian-federation>

¹⁸⁶ Illuminating the Role of Third-Country Jurisdictions in Sanctions Evasion and Avoidance (SEA) // RUSI. 26.10.2023. URL: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/external-publications/illuminating-role-third-country-jurisdictions-sanctions-evasion-and-avoidance-sea>

¹⁸⁷ Keatinge T. Developing Bad Habits: What Russia Might Learn from Iran's Sanctions Evasion // RUSI. 06.06.2023. URL: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/developing-bad-habits-what-russia-might-learn-irans-sanctions-evasion>

характер их отношений с США могут быть принципиально разными. Например, Китай находится в состоянии растущей конкуренции с США. Пекин стал ключевым торговым партнером России, а объемы взаимной торговли бьют рекорды¹⁸⁸. Закономерным выглядит и большое число китайских компаний, которые попадают под вторичные санкции США (например, в пакете санкций 12 июня 2024 г.¹⁸⁹). Но под вторичные санкции за взаимодействие с российскими лицами десятками попадают и компании из Турции (союзник США по НАТО), ОАЭ (партнер США в области безопасности) и Кипра (член ЕС). Иными словами, обход санкций вполне возможен в юрисдикциях стран — союзниц или партнеров США. Объясняется такое положение тем, что в подобных операциях зачастую участвует бизнес, в том числе специально созданные небольшие компании. Власти отдельных стран либо не могут, либо не хотят полностью контролировать данные сделки. В итоге риск вторичных санкций ложится именно на компанию, а не на страну, хотя и для государств такие действия могут иметь последствия в виде ужесточения экспортного контроля. В частности, Евросоюз ввел правовой механизм¹⁹⁰, позволяющий ужесточать экспортный контроль в отношении тех стран, которые закрывают глаза на экспортные ограничения ЕС в отношении России.

С другой стороны, сохраняющееся лидерство США в мировой финансовой системе пока позволяет воздействовать на бизнес из тех стран, которые не присоединились к санкциям против России. Власти США создали в конце 2023 г. правовой механизм¹⁹¹, позволяющий вводить вторичные санкции против зарубежных банков, осуществляющих транзакции в пользу российского ВПК или по отдельным товарам двойного назначения. В июне 2024 г. толкование понятия ВПК России было расширено на банки, которые ранее попали под санкции. То есть зарубежный банк рискует столкнуться

¹⁸⁸ Товарооборот России и Китая в 2023 году побил рекорд // РБК. 12.01.2024.
URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/65a0d3e09a79477823d74f7d>

¹⁸⁹ As Russia Completes Transition to a Full War Economy, Treasury Takes Sweeping Aim at Foundational Financial Infrastructure and Access to Third Country Support. Press Release // U.S. Department of the Treasury. 12.06.2024.
URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2404>

¹⁹⁰ Consolidated text: Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20240224>

¹⁹¹ Taking Additional Steps With Respect to the Russian Federation's Harmful Activities. Executive Order 14114 of December 22, 2023 // OFAC.
URL: <https://ofac.treasury.gov/media/932441/download?inline>

ся со вторичными санкциями¹⁹², если его контрагентом выступает любой российский подсанкционный банк. Похожие ограничения появились и в четырнадцатом пакете санкций ЕС¹⁹³. Сообщалось о возникших в 2024 г. сложностях в прохождении транзакций, например, через китайские банки или же о росте стоимости таких транзакций, но российские власти не считают возникшие проблемы фатальными¹⁹⁴.

Многочисленные тактические приемы по обходу санкций в виде поставок через третьи страны все же вряд ли являются самой большой проблемой Запада. Вторичные санкции, уголовные дела в отношении фигурантов обхода, административные расследования по неумышленным нарушениям увеличивают цену риска, а с ней и стоимость попадающих в Россию товаров. Их поставки пресечь не удастся, но издержки для российских потребителей могут расти.

Куда более серьезный вызов — последовательная политика Москвы по выстраиванию независимых от западной финансовой инфраструктуры механизмов транзакций. Это долгий, многоуровневый и не всегда оптимальный процесс.

Расчеты в национальных валютах выгодны в отношениях с крупными экономиками, но порождают проблемы избыточного накопления отдельных валют в отношениях с менее крупными странами. Впрочем, российские власти будут упорно продвигать такие механизмы как на двусторонней, так и на многосторонней основе. В обозримой перспективе новые механизмы вряд ли будут проблемой для сохраняющегося доминирования доллара США в расчетах. Однако сам факт их существования и развития с участием крупной экономики, подобной российской, будет создавать все больше зон, неподконтрольных финансовым властям западных стран. Причем новые системы расчетов не обязательно будут едиными и вертикально интегрированными. Более того, они могут решать разные задачи, отличаться по своим параметрам и принципам работы. Например, сопряжение платежных механизмов России и Ирана для взаимного использования платежных карт может идти параллельно с разви-

¹⁹² Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia's Military-Industrial Base // OFAC. 12.06.2024. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline>

¹⁹³ Consolidated text: Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20240625>

¹⁹⁴ Кремль оценил отказ китайских банков принимать платежи из России // РБК. 21.03.2024. URL: <https://www.rbc.ru/finances/21/03/2024/65fc167a9a79477760fb48a3?ysclid=lyda3vne4041097294>

тием финансовой инфраструктуры с Китаем и одновременно с продвижением системы расчетов в рамках БРИКС. Все три задачи — принципиально разные и могут решаться с разной скоростью. Но прогресс в их решении будет снижать возможности западных стран использовать свои финансовые возможности в политических целях. Отсутствие «черных рыцарей» как таковых не снижает рисков для западных инициаторов односторонних санкций, при всем разнообразии и специфике третьих стран.

Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа¹⁹⁵

04.09.2024

С начала специальной военной операции на Украине в 2022 г. в отношении России применяется широкий набор односторонних ограничительных мер (санкций). Их инициаторами выступают США, Великобритания, члены ЕС и ряд других государств (всего 50)¹⁹⁶. В числе ключевых инструментов ограничительных мер — блокирующие финансовые санкции против российских лиц, запреты на экспорт и импорт отдельных товаров и услуг, секторальные финансовые и торговые санкции, транспортные ограничения и др. Правительства третьих стран не поддерживают режимы санкций против России. Однако в отношении компаний из неприсоединившихся стран вводятся так называемые вторичные санкции. Они представляют собой ограничительные меры против лиц из третьих стран за нарушение режимов санкций государств-инициаторов. США являются ключевым инициатором ограничительных мер, а также обладают многолетней практикой использования вторичных санкций.

Политика санкций в академической литературе изучена глубоко. Существуют базы данных, объединяющие многочисленные случаи применения санкций против различных государств¹⁹⁷; более

¹⁹⁵ Впервые опубликовано в журнале «Сравнительная политика» и доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). (Тимофеев И.Н. Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа // «Сравнительная политика». 2024. № 15 (1). С. 95-114. URL: <https://www.sravpol.ru/jour/article/view/1677>)

¹⁹⁶ Государства — инициаторы санкций против России входят в список иностранных государств, совершающих в отношении России, российских физических и юридических лиц, недружественные действия. См.: Распоряжение Правительств РФ № 430-р от 5 марта 2022 г. // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411064/e8730c96430f0f246299a0cb7e5b27193f98fdaa/

¹⁹⁷ Hufbauer G.C., Shott J.J., Elliott K.A., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.; Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of sanctions effectiveness: sensitivity analysis using new data. *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. Pp. 79-98; Brzoska M. International sanctions before and beyond UN Sanctions. *International Affairs*. 2015. Vol. 91. No. 6. Pp. 1339-1349; Giunelli F., Hoff F. and Ksiazczakova A. The When, Where and Why of European Union Sanctions. *European Security*. 2020. Vol. 30. No. 1. Pp. 1-23.

современные базы «таргетированных» санкций в отношении лиц и организаций¹⁹⁸; базы данных принудительных мер в отношении нарушителей режимов санкций¹⁹⁹. Накоплен опыт изучения санкций против отдельных стран²⁰⁰, а также регуляторных механизмов в государствах — инициаторах санкций²⁰¹. Ряд исследований посвящен теоретическим обобщениям использования санкций²⁰². Это лишь малая выборка работ, посвященных политике ограничительных мер.

В гораздо меньшей степени в литературе раскрыта проблематика вторичных санкций. Специальные базы данных — редкость. Отдельные исключения²⁰³ не охватывают опыт их применения после начала СВО. В некоторых публикациях обсуждались вопросы легитимности вторичных санкций²⁰⁴. Их негативное влияние на реализацию прав человека отмечал Специальный докладчик Генеральной

¹⁹⁸ Frazer M., Trainer J. *Sanctions by the Numbers: 2022 Year in Review*. Center for a New American Security, 2023.

¹⁹⁹ Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions by Tarnishing Corporate Reputations. *Business and Politics*. 2024. Vol. 26. No. 1. Pp. 102–123.

²⁰⁰ Nephew R. *The Art of Sanctions. A View from the Field*. N.Y.: Columbia University Press, 2018. 232 p.;

Маргоев А., Хейрие Д. Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки? // Пути к миру и безопасности. 2021. Т. 61. № 2. С. 110–128; Коргун И.А., Толорая Г.Д. К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР // Полис. Политические исследования. 2022. № 3. С. 80–95;

Habib B. The enforcement problem in Resolution 2094 and the United Nations Security Council sanctions regime: sanctioning North Korea. *Australian Journal of International Affairs*. 2016. Vol. 70. No. 1. Pp. 50–68;

Rosenberg E., Harrell P. and Feng A. *A New Arsenal for Competition: Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship*. Center for a New American Security, 2020;

Мамедов Р.Ш., Морозов В.А. Влияние санкций ООН и США на политическую элиту Ирака // Вестник МГИМО Университета. 2020. Т. 70. № 1. С. 129–146.

²⁰¹ Zarate J. *Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs, 2013;

Арапова Е.Я., Кудинов А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ // Полис. Политические исследования. 2022. № 6. С. 151–165.

²⁰² Likhacheva A. Unilateral sanctions in a multipolar world. Challenges and opportunities for Russia's strategy. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 109–131;

Jaeger M.D. *Coercive sanctions and international conflicts*. London, New York: Routledge, 2018;

Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. Pp. 755–764.

²⁰³ Bartlett J., Ophel M. *Sanctions by the numbers: US secondary sanctions*. Center for a New American Security, 2021.

²⁰⁴ Meyer J.A. Second thoughts on secondary sanctions. *Penn Carey Law: Legal Scholarship Repository*. 2014. Vol. 30. No. 3. Pp. 905–968;

Terry P. Secondary Sanctions: Why the U.S. Approach Is Unlawful and the EU's Response is Ineffective. *Global Trade and Customs Journal*. Vol. 17. No. 9. Pp. 370–379.

ассамблеи ООН²⁰⁵. В исследовательских центрах ЕС производилась оценка рисков введения вторичных санкций в отношении европейских компаний со стороны США и Китая²⁰⁶. Отдельное исследование было посвящено применению данного инструмента в борьбе с финансированием терроризма²⁰⁷. Вместе с тем представленный массив литературы явно не соответствует практическому масштабу проблемы. После начала СВО число компаний из третьих стран, попавших под блокирующие санкции США из-за сотрудничества с Россией, существенно возросло. Академические публикации не отражают новых реалий применения вторичных санкций. Актуальность исследования по данной тематике определяется и прикладными проблемами. В их числе — восприятие вторичных санкций зарубежными бизнес-кругами в качестве серьезного политического риска, что в ряде случаев может привести к отказу от сотрудничества с российскими партнерами. В этой связи представляется важным иметь ясное и четкое понимание структуры вторичных санкций и особенностей их применения в отношении России.

Принимая во внимание обозначенные лакуны в научном знании, в предлагаемой статье ставятся следующие исследовательские вопросы: как именно реализуется политика вторичных санкций США в отношении российских партнеров за рубежом после начала СВО? Как распределяются попавшие под вторичные санкции компании с точки зрения их принадлежности к той или иной стране? За какие транзакции или нарушения режима санкций вводятся вторичные санкции?

Исходя из поставленных вопросов, выдвигаются следующие рабочие гипотезы: (1) Политика вторичных санкций США реализуется путем количественного наращивания такого рода ограничений в отношении компаний из широкого круга стран, сотрудничающих

²⁰⁵ Douhan A. Secondary Sanctions, Civil and Criminal Penalties for Circumvention of Sanctions Regimes and Overcompliance with Sanctions. Report of Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. Human Rights Council, UN General Assembly. 2022.

²⁰⁶ Geranmayeh E., Rapnoul M. *Meeting the Challenge of Secondary Sanctions*. European Council on Foreign Relations, 2019; Blockmans S. *Extraterritorial sanctions with a Chinese trademark: European responses to long-arm legal tactics*. CEPS Policy Insights PI2021-01, January. Brussels: CEPS, 2021; Blockmans S., Gott H., Hagemeyer J., et al. *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses*. Study Requested by INTA Committee PE 653.618, November 2020. European Parliament; Lohmann S. *Extraterritorial U.S. Sanctions: Only the Domestic Courts Could Effectively Curb the Enforcement of U.S. Law Abroad*. SWP Comment 5, February 6. SWP, 2019; Ruys T., Ryngaert C. *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, U.S. Secondary Sanctions*. The British Yearbook of International Law, 2020.

²⁰⁷ Gurule J. Utilizing Secondary Sanctions to Curtail the Financing of the Islamic State. *Georgetown Journal of International Affairs*. 2017. Vol. 18. No. 1. Pp. 36-42.

с Россией или российскими лицами; (2) Ключевыми мишенями являются компании из дружественных России государств — крупных торговых партнеров (Китай, Индия), финансовых центров (ОАЭ), офшоров (Кипр), а также государств постсоветского пространства в силу их экономических связей с Россией; (3) Несмотря на то, что санкции распространяются на широкий круг промышленных отраслей, вторичные санкции концентрируются в узких сегментах наиболее значимых направлений, таких как поставки товаров двойного назначения; (4) Ранее проведенное исследование²⁰⁸ показало, что крупные компании, столкнувшись с административными штрафами США, стремятся к соблюдению существующих режимов санкций. Можно предположить, что они также не допускают в своей деятельности эпизодов, достаточных для введения против них вторичных санкций. Иными словами, под вторичные санкции попадают в основном небольшие компании, возможно, специально созданные для работы с российскими партнерами.

Фиксация фактов в области применения вторичных санкций закладывает основу для эмпирического наполнения уже существующих теоретических построений, одним из которых является концепция использования экономической взаимозависимости в качестве оружия²⁰⁹. Занимая лидирующие позиции в мировой финансовой системе, США имеют возможность прибегнуть к угрозе введения блокирующих финансовых санкций в отношении компаний из третьих стран для достижения своих политических целей в конфликте с Россией. Среди таких целей можно предположить нанесение максимального ущерба российской экономике и истощение ее технологического потенциала. Угроза применения вторичных санкций ставит компании из третьих стран перед выбором: либо продолжать сотрудничество с Россией в областях, которые затрагиваются санкциями, с риском самим попасть под ограничения, лишившись возможности расчетов в долларах США и работы на западных рынках; либо подчиниться требованиям санкционных режимов США. Эмпирическое изучение вторичных санкций позволит достичь понимания того, в какой степени для компаний-мишеней актуальна данная дилемма. Если речь идет о «фирмах-однодневках», то США не решают поставленных задач, поскольку такие компании создаются специально для обхода санкций и на их месте, вероятно, возникнут новые. В случае же организаций,

²⁰⁸ Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. Pp. 86-108.

²⁰⁹ Farrell H., Newman A. Weaponized interdependence. How global economic networks shape state coercion. *International Security*. 2019. Vol. 44. No. 1. Pp. 42-79.

деятельность которых не сводится к обходу санкций или выполнению роли посредника, угроза вторичных санкций может быть значимой, а значит требующей от тех компаний, которые пока не попали под ограничения, выработки соответствующей стратегии контроля над рисками. Таким образом, работа с теоретическими концепциями неизбежно требует подготовительного эмпирического этапа.

Тестирование гипотез осуществляется с помощью следующего методологического алгоритма: прежде всего уточняется понятие вторичных санкций с опорой на анализ его употребления в правовых и регуляторных документах США; далее из массива финансовых санкций США против России вычленяются те, которые подпадают под определение вторичных санкций; информация о профиле компаний представляется в виде стандартизированной базы данных; полученная база обрабатывается методами частотного анализа; на основе полученных данных проверяются гипотезы. Данный алгоритм находит свое отражение и в структуре статьи: определение понятий, их операционализация в виде переменных, обработка данных, представление результатов.

Понятие вторичных санкций

В современной литературе под санкциями подразумеваются односторонние ограничительные меры в области финансов, торговли, транспорта и других сфер. Односторонние санкции отличаются от многосторонних тем, что используются государством-инициатором или группой таких государств в обход решений Совета Безопасности ООН²¹⁰. Такие санкции базируются на национальном праве государств-инициаторов или праве их объединений. Санкции направлены на достижение политических целей, в числе которых — оказание влияния на политический курс страны-мишени, сдерживание ее военного и экономического потенциала, передача политических сигналов²¹¹. Односторонние ограничительные меры являются инструментом внешней политики, наряду с использованием военной силы и дипломатии. Можно говорить о политике санкций как о совокупности ограничительных мер с целью оказания давления на оппонента в конфликтной международно-политической ситуации, а также как о

²¹⁰ Jazairi I. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*. United Nations General Assembly Human Rights Council, 2015.

²¹¹ Giumelli F. The purposes of targeted sanctions. In: T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (Eds.). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press, 2016. Pp. 38-59.

совокупности методов и процедур использования данных ограничительных мер во внешнеполитическом процессе государства.

После окончания холодной войны санкции все в большей степени носят таргетированный характер²¹², то есть их формальной мишенью является физическое лицо, компания или организация. Такие ограничительные меры отличаются от более ранних моделей санкционной политики, в рамках которых в роли декларируемого объекта выступало отдельное государство. Ключевым инструментом таргетированных ограничительных мер являются блокирующие финансовые санкции. Как правило, под ними подразумевается заморозка активов отдельных лиц, внесение заблокированных лиц в специальные списки, запрет на транзакции с данными лицами в юрисдикции государства-инициатора. Другим инструментом являются таргетированные торговые ограничения. Они также направлены против отдельных граждан и организаций зарубежных стран; в данном случае они накладывают запрет на поставки определенных товаров, технологий или услуг. Вместе с тем, таргетированный характер санкций не должен создавать иллюзии того, что государство перестает быть их мишенью: удар по отдельным лицам, компаниям, организациям или секторам экономики нередко осуществляется в контексте межгосударственных отношений. Исключением можно считать программы санкций, направленные на борьбу с международной преступностью, терроризмом, наркоторговлей или распространением оружия массового уничтожения (ОМУ), однако значительное число санкционных программ США связано именно с политикой в отношении конкретных государств²¹³. Будучи формально направленными на лицо, а не на государство, таргетированные санкции тем не менее являются ощутимым ущербом для экономики страны-мишени, если вводятся против крупных или системообразующих предприятий²¹⁴. Кроме того, они могут сочетаться с торговыми санкциями, включая запреты на экспорт, импорт или иные операции в отношении стран-мишеней как таковых, а не только отдельных лиц. Особенностью санкций против России после начала СВО стало одновременное задействование практически всего существующего инструментария. Массированное применение тарге-

²¹² Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. *The new tools of economic warfare. Effects and effectiveness of contemporary U.S. financial sanctions*. Centre for a New American Security, 2016.

²¹³ U.S. Department of the Treasury. Sanctions Programs and Country Information // Office of Foreign Assets Control. URL: <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>

²¹⁴ Arapova E., Nikitina Yu., Timofeev I. The Illusion of Smart Sanctions: The Russian Case. *Russia in Global Affairs*. 2024. Vol. 22. No. 2. Pp. 156-178.

тированных ограничений против отдельных лиц и компаний сочетается с режимами ограничений против государства в целом.

Санкции, которые вводятся государством-инициатором против лиц в стране-мишени или страны-мишени в целом, принято считать первичными. Вторичными являются те санкции, которые применяются государством-инициатором против лиц в третьих странах или против самих третьих стран²¹⁵. Цель вторичных санкций состоит в том, чтобы наказать тех, кто сотрудничает со страной-мишенью или лицами, которые уже находятся под санкциями. Другая цель — послать сигнал остальным компаниям и организациям в третьих странах, а также их властям, что в отношении тех, кто не подчиняется ранее введенным режимам ограничительных мер, также будут применены меры рестриктивного характера. Вторичные санкции в данном случае являются неким аналогом мер административного или уголовного преследования. Такое преследование возможно только в случае наличия прямой или косвенной связи (*nexus*) с юрисдикцией государства-инициатора, которая может выражаться в участии в сделке гражданина или организации, в использовании его финансовой системы для расчетов или же в поставках товаров. Отсутствие такой связи делает вторичные санкции альтернативным механизмом наказания нарушителей режима санкций в юрисдикциях третьих стран. Вторичные санкции можно считать экстерриториальными потому, что они применяются вне юрисдикции государства-инициатора. Существующие нормативно-правовые акты США в области санкционной политики не содержат определения понятия вторичных санкций; оно также отсутствует в федеральных законах, исполнительных указах президента и подзаконных актах. В то же время данное понятие широко используется в лексиконе Офиса по контролю зарубежных активов (OFAC) Минфина США, в том числе в официальных ответах на часто задаваемые вопросы²¹⁶. В правовых механизмах фиксируются основания для введения санкций в отношении лиц из третьих стран, которые могут быть классифицированы как де-факто вторичные санкции. В частности, статьей 1 исполнительного указа № 14114 за Минфином США закрепляются полномочия вводить блокирующие финансовые санкции и запреты на использование корреспондентских счетов в США в отношении зарубежных финансовых институтов, осуществляющих значимые транзакции с участием ранее заблокированных лиц по основаниям ис-

²¹⁵ Ruys T., Ryngaert C. *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, U.S. Secondary Sanctions*. The British Yearbook of International Law, 2020.

²¹⁶ Например: U.S. Treasury Frequently Asked Questions // U.S. Department of the Treasury. 2020. URL: <https://ofac.treasury.gov/faqs/844>

полнительного указа 14024, транзакции с вовлечением оборонно-промышленных компаний России, а также сделки по отдельным товарам двойного назначения²¹⁷. Ряд оснований для введения вторичных санкций прописан и в самом исполнительном указе 14024. Среди них — работа в технологическом или иных секторах российской экономики (п. а (i) ст. 1), включая финансовый сектор, горнодобывающую промышленность, электронную промышленность, строительство, инжиниринг, морской транспорт. Связь лица из третьей страны с данными секторами может стать основанием для применения блокирующих санкций. Кроме того, лицо может быть заблокировано за попытку обхода санкций США, за работу в ранее заблокированной организации (пп. G, п. а (ii) ст. 1), за семейные связи с заблокированным лицом, принесение выгоды заблокированным лицам и др.²¹⁸ Сходные основания для введения санкций присутствуют и в более ранних правовых механизмах. Например, в соответствии с исполнительным указом 13661 к их числу относятся действия в интересах заблокированного лица или оказание материальной поддержки такому лицу, а также высшим должностным лицам российского государства²¹⁹. В указе 13662²²⁰ в качестве основания отмечается работа в отдельных секторах российской экономики (аналогичный механизм использован в указе 14024).

Данные указы не содержат конкретики относительно того, о лице какой страны идет речь; следовательно, в их числе могут быть и лица из третьих стран. Механизмы вторичных санкций содержатся не только в исполнительных указах президента, но и в федеральных законах. Например, в ст. 231 федерального закона *PL 115-44 (CAATSA)* закреплены полномочия исполнительной власти вводить санкции в отношении лиц, осуществляющих значимые транзакции с российским ВПК²²¹. В соответствии со ст. 7503 федерального закона *PL 116-92* исполнительная власть наделяется полномочиями использовать блокирующие санкции в отношении зарубежных лиц, предоставляющих морские суда для российских морских трубопро-

²¹⁷ Executive Order 14114 of December 22, 2023 // U.S. Department of the Treasury. 2023. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/932441/download?inline>

²¹⁸ Executive Order 14024 of April 15, 2021 // U.S. Department of the Treasury. 2021. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/57936/download?inline>

²¹⁹ Executive Order 13661 of March 16, 2014 // U.S. Department of the Treasury. 2014. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/5956/download?inline>

²²⁰ Executive Order 13662 of March 20, 2014 // U.S. Department of the Treasury. 2014. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/5961/download?inline>

²²¹ Public Law 115-44 of August 2, 2017 // Congress.gov. 2017. URL: <https://congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>

водных проектов²²². Схожие основания для использования блокирующих санкций в отношении лиц из третьих стран присутствуют и в других нормативно-правовых актах. В области санкций против России с 2021 г. ключевым механизмом является упомянутый исполнительный указ 14024. После начала СВО подавляющее большинство российских лиц и их партнеров из третьих стран заблокировано именно по основаниям данного указа.

Дизайн исследования

Для ответа на поставленные исследовательские вопросы собрана база данных вторичных санкций США, введенных по основаниям правовых механизмов ограничительных мер против России, за период с марта 2022 г. по настоящее время. Выбор хронологических рамок определяется тем, что после начала СВО в отношении третьих стран за взаимодействие с российскими лицами под санкциями, за обход режимов санкций или по иным основаниям стали активно применяться вторичные санкции, тогда как ранее они практически не использовались. Источником данных служат пресс-релизы и информационные сообщения Минфина и Госдепартамента США. Именно два данных ведомства обладают полномочиями вводить финансовые блокирующие санкции (их последующее администрирование осуществляет Минфин).

Единицей анализа является компания (юридическое лицо), в отношении которой введены вторичные санкции. Из анализа исключаются физические лица, поскольку часть из них либо не ведет экономическую деятельность и попадает под санкции по факту связи с ранее заблокированными лицами, либо включается в санкционные списки вместе со своими активами. Кроме того, исключаются морские и воздушные суда; они могут блокироваться властями США, но сами по себе не являются субъектами экономической деятельности, в отличие от компаний и иных организаций.

Далее база заполняется по ряду переменных, отражающих отдельные характеристики единиц анализа. В их числе: дата включения в санкционные списки или исключения из них; страна регистрации компании; отрасль или вид деятельности компании; правовые основания введения санкций с точки зрения законодательства США; повод для применения санкций; связь с ранее заблокированными лицами (физическими или юридическими); наличие сайта компании

²²² Public Law 116-92, Sec. 7503 of 2020 // U.S. Department of State. 2021.
URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/04/PEESA-Sec.7503-of-FY2020-NDAA-as-amended-by-FY2021-NDAA-Sec.-1242.pdf>

в интернете; ссылки на источники о санкциях против компаний на сайтах Минфина и Госдепа США.

Анализ

Собранная база данных блокирующих финансовых санкций в отношении лиц из юрисдикций третьих стран содержит 511 случаев, из которых 494 — введение вторичных санкций и 17 случаев исключения из списка заблокированных лиц (см. Рисунок 1). Иными словами, лишь 3,32% компаний, попавших под вторичные санкции после начала СВО, впоследствии добились их снятия, тогда как 96,67% остаются в списке. Основанием для отмены санкционных ограничений является разрыв связей с ранее заблокированными российскими лицами. Так, например, из санкционного списка были исключены дочерние предприятия банков ВТБ и Сбербанка в Германии, Швейцарии и Казахстане после их продажи новым владельцам. Похожим образом ограничения были сняты со швейцарских консалтинговых компаний *MG International AG*, *Studhalter International Group AG* и др., которые ранее были внесены в список по основаниям связи с российским бизнесменом С. Керимовым (хотя Минфин США не предоставил четкого объяснения причины отмены санкций)²²³.

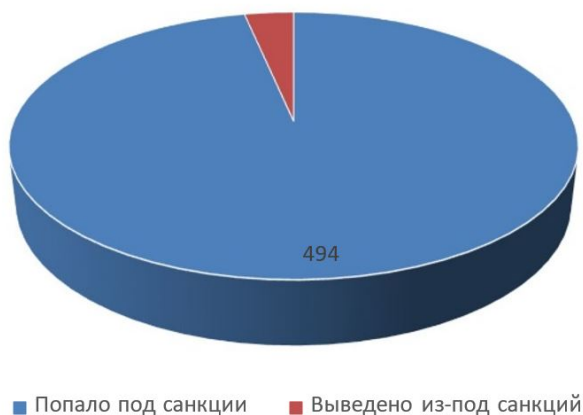


Рисунок 1. Число компаний, попавших под вторичные санкции США по основаниям связей с Россией (2022–2024)²²⁴

Налицо тенденция к росту числа компаний из третьих стран, попадающих под вторичные санкции (см. Рисунок 2). Так, в пер-

²²³ Russia-Related Designations Removals // U.S. Department of the Treasury. 2024. URL: <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20240607>

²²⁴ Источник: составлено автором.

вом полугодии 2022 г. таких компаний насчитывалось 38 и столько же — во втором полугодии; в 2023 г. — уже 116 и 119 соответственно; наконец, в январе–июне 2024 г. — 183. Иными словами, в 2023 и 2024 гг. имело место существенное увеличение частоты применения вторичных санкций. Почти во всех случаях правовым основанием для введения блокирующих санкций является исполнительный указ 14024 и лишь в одном — Регламент финансовых санкций против Ирана (*IFSR*) и Регламент по борьбе с глобальным терроризмом (*SDGT*). Речь идет о блокировании зарегистрированной в ОАЭ компании *Generation Trading FZE*, которая, по версии Минфина США, связана с властями Ирана и поставками в Россию беспилотных систем²²⁵. Почти исключительное применение указа 14024 закономерно, так как он вбирает в себя практически любой проблемный вопрос отношений России и США — от Украины до инцидентов в цифровой среде и «вмешательства в выборы».

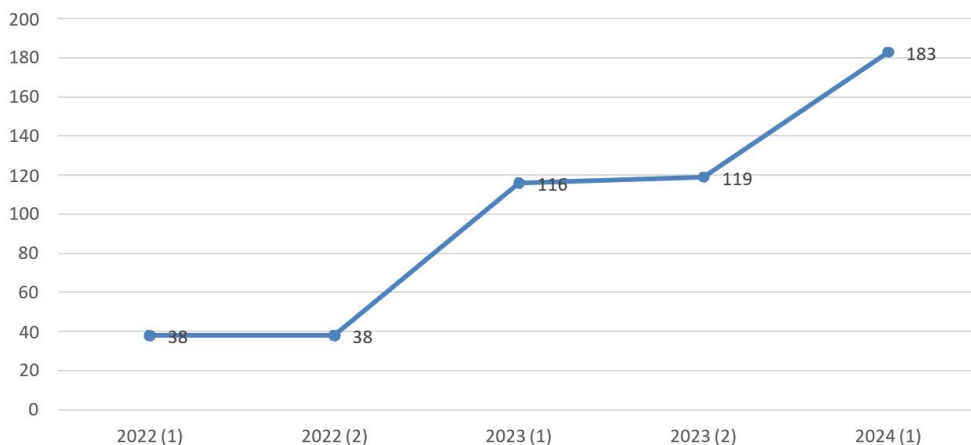


Рисунок 2. Число компаний, попавших под вторичные санкции по полугодиям (2022–2024)²²⁶

В рассматриваемый период вторичные санкции применялись против компаний из 57 стран, причем в их числе как дружественные России, так и недружественные. К числу последних относятся те, кто использует санкции против России. Иными словами, США вводят рестриктивные меры даже в отношении юридических лиц

²²⁵ On Second Anniversary of Russia's Further Invasion of Ukraine and Following the Death of Aleksey Navalny, Treasury Sanctions Hundreds of Targets in Russia and Globally // U.S. Department of the Treasury. 2024.
URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2117>

²²⁶ Источник: составлено автором.

из государств-союзников, если полагают, что такие лица участвуют в обходе режима санкций или иным образом подпадают под критерии исполнительного указа 14024. Впрочем, соотношение компаний из дружественных и недружественных России стран все же не является симметричным (см. Рисунок 3). К числу первых относится 378 (76,51%), а к числу вторых — 116 (23,49%). Распределение стран также является неравномерным.



Рисунок 3. Компании под вторичными санкциями США: дружественные и недружественные России страны²²⁷

Среди юридических лиц, находящихся под вторичными санкциями США в связи с Россией, находится 107 компаний из Китая, 75 из ОАЭ, 66 из Турции и 52 с Кипра — на эти четыре страны приходится 300 случаев, или 60,73%, тогда как на все остальные — 39,27%. Интересно сравнить Китай с Индией — во втором случае можно отметить лишь две компании, что может свидетельствовать о принципиально разных стратегиях китайского и индийского бизнеса в работе с Россией — в первом случае активность значительно выше. Примечательно также относительно небольшое число лиц из стран постсоветского пространства. Среди лидеров — Киргизия (10), Молдавия (8), Беларусь (7), Казахстан (4), Армения (3), Азербайджан (2), Грузия (1), Таджикистан (1). Для сравнения, число случаев по недружественным странам: Швейцария — 14, Великобритания — 12, Эстония — 9, Лихтенштейн — 8, Франция — 7, Германия — 6.

Таким образом, юрисдикции государств постсоветского пространства едва ли активно используются для обхода санкций или ассоциируются с подсанкционными лицами — по крайней мере, в сравнении с четверкой лидеров и даже с рядом западных стран. Объ-

²²⁷ Источник: составлено автором.

яснением такой ситуация могут служить более низкие объемы торговли в сравнении, например, с Китаем; отсутствие возможностей становления финансовым хабом, подобным ОАЭ; отсутствие производства необходимого России высокотехнологичного оборудования; опасение вторичных санкций. Выявление данных причин требует отдельного исследования.

На Рисунке 4 представлены причины введения вторичных санкций. Наибольшее число случаев (252, или 51,01%) связано с поставками в Россию высокоприоритетных товаров в области электроники, промышленных товаров, оборудования, товаров двойного назначения. Данные товары находятся под экспортным контролем США. Вторичные санкции вводятся за обход экспортного контроля, как это было в случае компаний, связанных с бельгийским предпринимателем Хансом де Гитере²²⁸. Минфин США заблокировал его активы в Бельгии, на Кипре, в Нидерландах и в Китае.



Рисунок 4. Причины введения вторичных санкций²²⁹

Власти США также блокируют компании, осуществляющие поставки в интересах российской промышленности и ОПК, причем в мотивировочной части санкций далеко не всегда указывается, что товар связан с юрисдикцией США, как это имеет место, например, в отношении китайских поставщиков машинного оборудования *Shangddong Oree* и *Zhejiang Zhenhuan CNC*²³⁰. Сам факт поставки такого товара может стать основанием для введения блокирующих санкций. Как правило, это касается промышленных компаний; тор-

²²⁸ Treasury Targets Russian Defense Procurement Network // U.S. Department of the Treasury. 2023. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1948>

²²⁹ Источник: составлено автором.

²³⁰ As Russia Completes Transition to a Full War Economy, Treasury Takes Sweeping Aim at Foundational Financial Infrastructure and Access to Third Country Support // U.S. Department of the Treasury. 2024. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2404#annex14>

говых организаций, предоставляющих посреднические услуги; логистических компаний, осуществляющих транспортировку и поставку данных товаров.

Еще одним основанием для введения вторичных санкций являются связь компании с ранее заблокированным лицом, действия в его интересах, предоставление ему тех или иных услуг. Зачастую речь идет о фондах, трастах, холдинговых компаниях, консультационных и юридических фирмах, управляющих компаниях и др. Таких лиц насчитывается 188, что составляет 38,05%. К числу других оснований включения в санкционные списки относятся: предоставление логистических услуг и перевозки, в том числе по основаниям нарушения перевозок нефти и нефтепродуктов выше ценового порога (21 случай, или 4,25%); сотрудничество в оборонной сфере, в том числе поставки беспилотных систем и спутниковых снимков (21 случай, или 4,25%), операции с золотом и другими драгоценными металлами (12, или 2,42%). Данные демонстрируют, что вторичные санкции направлены преимущественно на пресечение поставок в Россию товаров двойного назначения, электроники и промышленных товаров. Кроме того, США блокируют компании в третьих странах, связанные с ранее заблокированными лицами и приносящие им выгоду. Вторичные санкции пока не применяются в отношении банков, в том числе по основаниям исполнительного указа 14114, но такие санкции могут последовать в будущем с учетом новых разъяснений Минфина США и расширения понятия военно-промышленного комплекса России²³¹.

197 из попавших под вторичные санкции компаний (39,87%) имеют или имели в момент введения ограничений сайт в интернете с описанием деятельности компании и ее услуг. Само по себе наличие веб-страницы не дает исчерпывающей информации о том, сводилась ли ее деятельность только к обходу санкций. Сайт вполне может создаваться для создания образа солидной компании. В то же время власти США рассматривают отсутствие «цифрового следа» компании в качестве одного из индикаторов («красных флагов») того, что ее операции могут быть связаны с обходом санкций²³². Распределение изучаемых компаний по критерию наличия сайта скорее подтверждает допущение американских властей — более 60% попавших под

²³¹ Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting Support to Russia's Military-Industrial Base // U.S. Department of the Treasury. 2024. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline>

²³² Department of Commerce, Department of the Treasury, and Department of Justice Tri-Seal Compliance Note: Cracking Down on Third-Party Intermediaries Used to Evade Russia-Related Sanctions and Export Controls // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/931471/download?inline>

вторичные санкции организаций не имели веб-страницы. Впрочем, из остальных 40% случаев следует то, что далеко не все компании создаются исключительно для обхода санкций: они могут вести и другую деятельность, о чем свидетельствуют сайты китайских, турецких и иных компаний в области производства, транспорта и других отраслей. Вместе с тем, полученная база данных компаний демонстрирует, что среди них нет ни одной крупной «глобальной» с широко известными брендами или торговыми марками. Такие компании (включая такие известные как *Nasdaq*, *Microsoft*, *S&P Global*, *Schlumberger*²³³) попадают под административное преследование Минфина США²³⁴, но не под вторичные санкции. Это объясняется тем, что «глобальные компании» зачастую прямо или косвенно связаны с американской юрисдикцией, в том числе посредством использования долларов США.

Обращают на себя внимание отличия между компаниями из разных стран. Например, в случае Китая лишь 12 из 107 компаний (11,21%) попали под вторичные санкции по основаниям связи с заблокированными лицами или принесения им выгоды; девять компаний (8,41%) — за предполагаемое оборонное сотрудничество (беспилотные системы, спутниковые снимки); еще три (2,8%) компании — из-за операций с российским золотом. Во всех остальных случаях (83 компании, или 77,57%) речь идет о поставках электроники, оборудования, промышленных товаров, товаров двойного назначения. В случае ОАЭ 18 компаний из 77 (23,37%) заблокировано по основаниям связи с ранее заблокированными лицами. В одном случае санкции введены за операции с российским золотом, еще в одном — за оборонные поставки. В 11 случаях (14,28%) — за предоставление логистических услуг, в том числе нарушение ценового порога на перевозку нефти и нефтепродуктов. В остальных 46 случаях (59,7%) — за поставки электроники, промышленных товаров и оборудования, включая запчасти для гражданской авиации. Что касается Турции, то здесь по основаниям связи с ранее заблокированными лицами вторичные санкции введены в отношении семи компаний из 67 (10,44%); три — в связи с предоставлением логистических услуг, в том числе нарушением ценового порога (4,47%); одна — за поставки деталей беспилотников. Остальные 56 юридических лиц (83,58%) —

²³³ Department of Commerce, Department of the Treasury, and Department of Justice Tri-Seal Compliance Note: Cracking Down on Third-Party Intermediaries Used to Evade Russia-Related Sanctions and Export Controls // U.S. Department of the Treasury. 2024. URL: <https://ofac.treasury.gov/media/931471/download?inline>

²³⁴ Civil Penalties and Enforcement Information // U.S. Department of the Treasury. URL: <https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information>

за поставки (в том числе посреднические) электроники, оборудования, промышленных товаров, товаров двойного назначения. В случае Кипра картина иная: 42 компании из 52 (80,76%), то есть подавляющее большинство, заблокированы из-за связи с лицами под санкциями; три компании связаны с операциями по золоту или добывающим сектором России; две — с предоставлением логистических услуг; и только пять — с поставками промышленных товаров, оборудования и т.п. Таким образом, большая часть компаний из Китая, ОАЭ и Турции попала под санкции за поставки промышленных товаров, тогда как «профиль» Кипра — различные инвестиционные, консультационные и иные фирмы, связанные с лицами под санкциями.

Несмотря на относительно малое число компаний из постсоветских стран, их специфика все же вызывает интерес. В случае Армении США заблокировали две компании, которые занимались поставками в Россию микроэлектроники, а также дочернюю структуру российского банка ВТБ. Из числа азербайджанских лиц под санкциями оказались одно юридическое лицо за поставки технологических товаров в Россию и, как и в случае Армении, дочерний банк ВТБ. Картина с ВТБ повторяется и в Республике Беларусь. К ним добавляется шесть компаний за поставки промышленных товаров. Из числа грузинских компаний заблокирован только филиал ВТБ. В случае Казахстана только в отношении одной компании введены ограничения по основаниям поставок промышленных товаров. Остальные три связаны с российскими крупными банками (Сбербанк, ВТБ, Альфа-Банк), а один из банков (*Texakabank*) выведен из-под санкций после его продажи Сбербанком. Иная ситуация с юридическими лицами из Киргизии. Здесь в отношении всех десяти компаний рестриктивные меры применены по основаниям поставок в Россию электроники и иных товаров высокого приоритета по экспортному контролю. В случае Молдавии картина более размыта. Три компании занимались поставками авиационных запчастей, четыре связаны с российскими лицами под санкциями. Заблокирована и политическая партия «Шор», которая считается пророссийской. Единственная попавшая под вторичные санкции компания из Таджикистана поставляла авиационные запчасти.

Заключение

Проведенный анализ подтвердил гипотезу о количественном наращивании вторичных санкций США против российских партнеров за рубежом быстрыми и ускоряющимися темпами. Следует ожидать сохранения данной тенденции, особенно с учетом исчерпания

значимых целей для первичных санкций в самой России. Гипотеза о распределении вторичных санкций по странам подтвердилась лишь частично. Китай, ОАЭ и Кипр оказались в числе лидеров в соответствии с исходными ожиданиями. В число лидеров также вошла Турция. В случае Индии под вторичные санкции США, наоборот, попало лишь две компании. Страны постсоветского пространства также относительно слабо затронуты вторичными санкциями. Фактор членства в ЕАЭС и экономической интеграции с РФ работает неоднозначно. Республика Беларусь и Киргизия несколько выделяются на фоне остальных постсоветских государств, тогда как Армения и Казахстан в меньшей степени заметны. Число попавших под вторичные санкции компаний в постсоветских странах подчас меньше, чем в недружественных государствах — Швейцарии, Великобритании, Германии и др. Компании из стран, которые давно находятся под санкциями США, крайне редко попадают под вторичные санкции США за сотрудничество с Россией. Подтверждается гипотеза о применении вторичных санкций преимущественно за поставки в Россию электроники, промышленных товаров и товаров двойного назначения, хотя отдельные сегменты компаний по странам демонстрируют некоторые особенности. Такие компании преобладают в случае КНР, ОАЭ и Турции, однако их относительно немного в случае Кипра, где основной причиной введения рестриктивных мер являются связь с ранее заблокированными лицами или транзакции в их интересах. Подтверждается также гипотеза об отсутствии в числе заблокированных юридических лиц из третьих стран крупных «глобальных» компаний, однако неверным было бы утверждение о том, что вторичные санкции используются только против компаний-посредников или фирм, специально созданных для обхода односторонних ограничительных мер. В их числе немало производственных и торговых компаний, которые работали не только с российской юрисдикцией или заблокированными лицами. Впрочем, отсутствие «цифрового следа» у значительного числа попавших под вторичные санкции фирм все же косвенно говорит об их незначительном масштабе или ориентации на обход режима санкций.

Проведенное исследование вторичных санкций США против зарубежных компаний, сотрудничающих с Россией и российскими лицами, можно считать пилотным. Требуется дальнейшее совершенствование базы данных, в том числе более подробный анализ профиля компаний, специфики их деятельности и причинно-следственных механизмов введения против них ограничительных мер.

Раздел 5. Россия на пороге нового мира

«Российский бунт»: локальные и глобальные последствия²³⁵

14.06.2022

Военный конфликт на Украине сегодня является нервом отношений России и Запада, во многом задает тон политики безопасности в Евро-Атлантическом регионе и имеет множество глобальных последствий. В идеологической сфере этот конфликт все чаще преподносится как борьба либерального мирового порядка с «бунтом недовольных». Россия взяла на себя роль авангарда этого бунта, открыто бросив вызов своим западным соперникам. Понятие бунта здесь не случайно. Запад продвигает либеральный мировой порядок, опираясь на четкие идеологические послышки. Среди них рыночная экономика, глобализация стандартов, рынков и технологий, демократия как безальтернативная политическая форма организации государств, открытое общество, разнообразие культур и укладов жизни, права человека. На практике реализация данных принципов разнится от страны к стране и меняется со временем. Однако разнообразие практики мало влияет на целостность идеологии. В отличие от Запада, Россия не предлагает альтернативного идеологического меню. Этим она отличается от Советского Союза, который в свое время взял на вооружение другую модернистскую идеологию — социализм — и активно продвигал его как глобальную альтернативу.

В то же время и либерализм, и социализм — западные доктрины. Обе базируются на идеях прогресса, рациональности и эмансипации. Совпадений между ними больше, чем кажется. Социалисты предлагают иной взгляд на частную собственность, указывая на перегибы неконтролируемого рынка. Но уже в XX в. произошла конвергенция либеральных и социалистических идей в виде сочетания государственного регулирования и рынка. Что касается политиче-

²³⁵ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 14.06.2022.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiyskiy-bunt-lokalnye-i-globalnye-posledstviya/>

ской формы, то для социализма демократия и власть народа важны не менее, чем для либерализма. Идеи глобализации прослеживались в концепциях солидарности трудящихся. Освобождение от предрассудков и рационализация всех сфер жизни в социализме выражены столь же ярко, как и в либерализме.

Проблема Советского Союза заключалась в том, что реализация социалистических идей в итоге превратилась в имитацию. Принципы демократии оставались на бумаге, но на деле были подмяты авторитарным (на определенных этапах — тоталитарным) государством. В рационализации экономики и индустриализации СССР достиг потрясающих успехов, но затем уперся в стагнацию, не сумев адаптировать свою экономику к быстро меняющимся мировым реалиям. Периферийность экономики с ее сырьевым перекосом обозначились еще в брежневские времена. Эмансипация оказалась беспрецедентной, но в конечном итоге также была стреножена все более ригидной социальной структурой советского государства. На излете холодной войны картину завершала двойная мораль и циничное отношение к идеологии самого советского общества и его элиты.

Несмотря на крушение советского проекта, политику СССР было трудно назвать бунтом. На протяжении всей своей истории СССР все же предлагал системную альтернативу. Отношения с буржуазным окружением можно было назвать попыткой революции, а затем соперничеством и конкуренцией, но не бунтом. Советская политика имела позитивную повестку, предлагая целостную картину мира. Нынешний «российский бунт» отталкивается от недовольства сложившимся статус-кво либерального мирового порядка, а точнее отдельными его следствиями для России.

Для такого недовольства есть свои причины. Скепсис в отношении демократии определялся практическими возможностями зарубежных государств «хакнуть» демократические институты. «Цветные революции» на постсоветском пространстве лишь укрепили подобную установку. Обратной стороной демократии как народо-властия становилась возможность вмешательства в демократические институты извне с целью коррекции политического курса. США не без основания считались ключевым «хакером» национального суверенитета через манипуляции демократическими институтами за рубежом. Тем больше поводов для иронии давало негодование самого Вашингтона после того, как Россия, предположительно, попыталась «хакнуть» уже американскую демократию.

Наибольшее раздражение России вызывали ее вторичная роль в однополярном мировом порядке, игнорирование ее интересов и все более явный отказ воспринимать ее как равноправного партне-

ра. Интересно, что экономические факторы были для «российского бунта» вторичными. В теории Россию можно считать недовольной своим периферийным статусом в мировой экономике и ролью сырьевого придатка. На практике Россия весьма глубоко интегрировалась в международное разделение труда. Однако в сравнении с сюжетами о демократии, суверенитете и внешней политике недовольство России своим местом в мировой экономике артикулировалось весьма слабо. Либеральную эмансипацию тоже трудно назвать главной политической проблемой для Москвы. В некоторых аспектах российский нарратив дистанцировался от западного мейнстрима. Это касалось таких тем, как мультикультурализм или сексуальные меньшинства, хотя на самом Западе их восприятие крайне неоднородно. Вместе с тем с точки зрения образа жизни Россия все же является скорее европейской и западной страной, поэтому культуру, как и экономику, трудно считать ключевым источником проблемы.

С учетом концентрации российского недовольства именно в политической области вряд ли стоит удивляться тому, что именно украинский вопрос стал триггером «российского бунта». «Майданы» и смены власти рассматривались Москвой как циничный взлом политической системы страны, а также как угроза осуществления подобного взлома в отношении самой России. К тому же на доктринальном уровне Украина все больше позиционировалась как принципиально иной проект, все дальше дрейфующий в сторону западных ценностей. С точки зрения внешней политики в украинском вопросе российские интересы в области безопасности дискриминировались наиболее остро. Вопросы экономики здесь тоже приобрели политическое звучание: Москва могла давить на Киев ценами на газ и угрозами диверсификации его транзита, но явно проигрывала Европейскому союзу и другим западным игрокам в самой модели экономической интеграции. Неудивительно, что именно на украинском направлении произошел прорыв всех тех противоречий, которые копились после холодной войны.

Поняв, что игра идет по принципиально невыгодным и дискриминационным с российской точки зрения правилам, Москва не просто ударила кулаком по столу и смахнула с доски фигуры, но и решилась, образно говоря, крепко врезать своим оппонентам этой доской по голове. Соперничество «по правилам» перешло в режим драки, полем которой стала Украина. Со стороны самого Запада при этом наблюдается степень раздражения, недовольства и отторжения России, пропорциональная ее собственному недовольству или даже превосходящая его. Запад фрустрирован самим фактом решительного бунта, его бессмысленностью с точки зрения баланса выгод и потерь, беспощадностью российского напора. Отсюда явная неиз-

бирательность и эмоциональность ответных ударов, причудливая смесь санкционных бомбардировок, планов конфискации российского имущества, разгрома «олигархов» (наиболее прозападного крыла российской элиты) и столь же бессмысленный буллинг российской культурной, спортивной и интеллектуальной элиты, да и общества в целом. Лишь угроза прямого военного столкновения с Россией удерживает его от применения военной силы.

У Запада есть все основания опасаться «российского бунта». Беспокойство за либеральный мировой порядок возникло задолго до 2022 г. и даже до 2014 г. В сравнении с Россией куда большую опасность представляет Китай. Если «бунт России» окажется успешным, станет очевидным, что сдержать амбиции Китая будет еще сложнее. Тем более что, в отличие от России, Китай может предлагать и альтернативную экономическую модель, и свой взгляд на демократию, и иную этику международных отношений.

Успех «российского бунта» может стать прологом к куда более системным вызовам. Поэтому усмирение России для Запада становится задачей, явно выходящей за пределы постсоветского и даже евроатлантического пространства.

Между тем в действиях Москвы наметились неприятные для Запада подвижки. Да, западная блокада усилит отставание и отсталость экономики. Да, военные действия оборачиваются большими затратами. Да, они могут вызвать непредсказуемые реакции общества и даже стать вызовом для политической стабильности. Но все эти вызовы не способны сбить Россию со взятого политического курса здесь и сейчас. Украина оказывается не только перед лицом колоссальных экономических и человеческих потерь, но и перед угрозой утраты территорий. Масштабная западная помощь дает эффект, затрудняя действия России. Но, по всей видимости, неспособна остановить их: вливания военной техники попросту перемалываются военными действиями. Чем дольше затягивается конфликт, тем больше территории может потерять Украина. Это ставит Запад перед неприятным осознанием необходимости того, что с Россией придется достигать хотя бы временного соглашения. Ему будет предшествовать попытка переломить военную ситуацию. Но в случае ее провала остановить утрату территории Украина попросту не сможет.

Иными словами, «российский бунт» имеет шансы завершиться успехом в том плане, что он может закончиться принципиальным переформатированием крупного и с недавних пор враждебного России постсоветского государства. Он покажет готовность и возможность со стороны России подкреплять свои претензии самыми радикальными действиями.

Будет ли означать успех бунта его победу? Это будет зависеть от двух составляющих. Первая составляющая — международно-политические последствия. Военный успех на Украине может породить цепь глобальных последствий, ведущих к упадку Запада. Но такой сценарий далеко не предопределен. Запас прочности Запада высок, несмотря на кажущуюся уязвимость. Совершенно неочевидна готовность других незападных игроков поступиться благами глобализации ради абстрактных и размытых политических ориентиров вроде многополярного мира. Вполне вероятно, что Западу придется проглотить новый статус-кво на Украине. Что не означает поражения его модели. Россия не бросает системного вызова этой модели и не имеет целостной картины ее изменения. В Москве, возможно, рассчитывают, что модель изжила себя и рухнет сама собой, однако такой исход далеко не очевиден.

Вторая составляющая — последствия для самой России. Уклоняясь от продвижения глобальной альтернативы либеральному порядку, России придется как минимум определиться с программой собственного развития. Пока ее контуры строятся в основном на отрицании Запада и его моделей в тех или иных областях. При том, что подавляющее большинство остальных незападных стран, оставив свой суверенитет, активно развивают и культивируют западные практики, приносящие им выгоду. Здесь и образцы организации промышленности, и наработки в области науки и образования, и участие в международном разделении труда. Отказ от подобных практик только потому, что они условно «западные», а также «копией» советских практик, создававшихся в иных исторических условиях и оставшихся в далеком прошлом, может лишь усилить те сложности, с которыми Россия сталкивается в настоящее время. Сохранение и развитие рыночной экономики, открытого и мобильного общества остается в числе важнейших задач.

Государство-цивилизация и политическая теория²³⁶

18.05.2023

Новая Концепция внешней политики России²³⁷ неожиданно для многих ввела в официальный оборот понятие государства-цивилизации. Его появление может стать началом смены концептуальной рамки российского внешнеполитического мышления. Причем смены как в сравнении с постсоветскими доктринальными документами, так и с базовыми установками советского периода.

Новой концептуальной рамке предстоит серьезная конкуренция с тремя крупными политическими теориями. Речь о «большой тройке» — либерализме, социализме и консерватизме. Каждая такая теория имеет свои концепции (интерпретации) международных отношений и внешней политики. Сдвиг в сторону понятия цивилизации может стать альтернативным направлением мысли, которое, тем не менее, потребует тщательной интеллектуальной проработки. Однако пока такая проработка не завершена, реализм сохраняет свою актуальность в качестве основы внешней политики.

Что такое политическая теория?

Под политической теорией будем понимать систему нормативных взглядов и представлений и должном устройстве властных отношений, целях, ценностях и средствах внутренней и внешней политики. От идеологии политическую теорию отличает наличие открытых к критике и оспариванию аргументов. Идеология претендует на единственный и неоспоримый взгляд. Теория требует научной рефлексии и постоянной перепроверки. Идеология может быть производной от теории, питаясь ее понятиями и допущениями. Но она не может

²³⁶ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 18.05.2023.
URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/gosudarstvo-tsivilizatsiya-i-politicheskaya-teoriya/>

²³⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации (утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г.) // Президент России.
URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49090>

подменить теорию. В случае такой подмены теория становится нежизнеспособной. Каждая политическая теория представляет собой систему концепций, то есть интерпретаций отдельных узловых понятий — власти, авторитета, блага, свободы, справедливости, интереса и т.п. Крупные политические теории предлагают свои интерпретации внешней политики и международных отношений. Они могут прямо или косвенно задавать парадигму внешней политики и контуры внешнеполитического мышления. В современной политической мысли сложилось три базовых политических теории. Речь о либерализме, социализме и консерватизме. У них множество вариаций и ответвлений, что не мешает сохраняться их основополагающим допущениям.

Либеральная теория: от рационального индивида к национальному государству

Либеральную теорию можно назвать рационалистической. Она исходит из допущения о силе человеческого разума, способного укрощать проявления худших сторон человеческой природы — агрессии, предрассудков, невежества, эгоизма и, как следствие, гоббсовской «войны всех против всех». По аналогии с укрощением природной стихии с помощью рациональных технических изобретений — стихию войн, насилия и прочих социальных пороков можно взять под контроль рациональным политическим порядком. В либеральной политической теории краеугольным понятием стал общественный договор, воплощаемый в системе правовых институтов государства (хотя само понятие общественного договора имеет более глубокие корни и не игнорируется другими теориями). Институты, с одной стороны, служат во имя пользы, то есть сокращения бедствий и роста богатства. С другой — во имя свободы от деспотии. Справедливость понимается в терминах общих для всех правовых норм. Соответственно, источником суверенитета государства является нация как политическое сообщество равноправных граждан государства. Национальное государство — во многом либеральное понятие, постепенно превратившееся в «мировой стандарт» концептуализации государства как такового. Нация, как источник суверенитета и легитимности власти, делегирует власть избранным представителям, которые отправляют ее в соответствии с правовыми нормами. Последние, в свою очередь, определяются через рациональные процедуры, прозрачные для граждан. Рациональный порядок правового государства — средство контроля внутренней анархии и форма общежития равных в правах граждан. Освобождение от сословных границ и предрассуд-

ков — ценность и цель национального государства. Исторически все эти положения имели прямую связь с политической практикой. Они стали доктринальной основой целого ряда буржуазных революций XVIII–XIX вв., приведя к тектоническим изменениям государственных форм. Эмансипировались огромные массы населения, рушились привычные монархические и имперские порядки. Либеральная доктрина национального государства сохранила свое влияние и в процессе деколонизации. Подавляющее большинство новых государств становились республиками, принимали конституции, объявляли свои народы источником суверенитета. Нередко транзит к государству-нации носил кровавый характер. Далеко не всегда он приводил к достижению собственно либеральных идеалов. Энергия революционного хаоса подчас порождала уродливые политические формы, называемые республиками, но по факту являющиеся осовремененными деспотиями с формально демократическими атрибутами.

Либеральная интерпретация международных отношений также носила рационалистический характер. Международные отношения анархичны. В них идет та самая «война всех против всех», которую нельзя остановить в силу отсутствия монополии на власть и применение силы у одной конкретной страны или сообщества таких стран. Значит, анархию тоже нужно взять под контроль рационального порядка в виде международных институтов. Их должна подпирать экономическая взаимозависимость, делающая войны невыгодными. Кроме того, залог мира между народами — их демократизация. В либеральном понимании, войны — результат произвола неподконтрольных гражданам элит. Если они будут взяты под контроль демократическими институтами, то войн будет меньше или они исчезнут вовсе. По умолчанию, либеральная теория международных отношений подразумевает, что отдельные страны могут выступить лидерами в решении проблемы анархии и войны. Они сами должны быть демократиями, содействовать демократизации других, гарантировать стабильность мировой торговли, организовывать международное сообщество в виде институтов, а при необходимости — применять силу против нарушителей новой порядка. Либеральная политическая теория стала каркасом внешнеполитического мышления США, хотя и не поглотила его полностью. Период однополярного момента после окончания холодной войны можно считать вершиной практической реализации такой доктрины: США — лидер победившего демократического мира, бывший соперник в лице СССР и советского блока стремится влиться в «мировое сообщество», американоцентричная глобализация экономики набирает обороты, США — ключевая военная сила, вмешивающаяся в конфликты и дела отдельных госу-

дарств по своему усмотрению, играющая важнейшую роль в международных институтах, включая ООН.

Социалистическая теория: разум против отчуждения

Социалистическая теория, как и теория либеральная, также исходит из безграничных возможностей человеческого разума. Однако если либерализм ковался в борьбе с отживавшими свой век имперскими и монархическими формами, социализм бросил вызов одновременно и старым порядкам, и самому либерализму. Так же, как и либерализм, социализм постулирует идею освобождения (эмансипации) человека от сословных порядков, религиозных предрассудков и деспотических правителей. В основе социализма тоже лежат просвещенческие идеи рационального прогресса. Казалось бы, обе теории совместимы. Но социализм атакует важное звено либеральной модели — капиталистическую экономику. Буржуазия — двигатель либеральных революций. От гнета сословий и предрассудков освобождается именно она. Свободный труд — основа капиталистической экономики. Гражданин ограничен лишь законами, которые принимаются от его имени и имени его равноправных сограждан. Он — атом капиталистической экономики, по своему усмотрению продавая свой труд или покупая труд чужой, отчуждая при этом часть стоимости такого труда в свою пользу. Он либо наемный работник, либо капиталист. Разница между ними в том, что работник получает стабильность в виде предсказуемого дохода, но отчуждает часть своего труда в пользу капиталиста. Последний же присваивает добавленную стоимость, но при этом берет на себя риски провала капиталистического предприятия, ведь успех бизнес-модели далеко не гарантирован.

Именно проблема отчуждения стала основой социалистической критики либерализма. Социалисты не без оснований указывали на рост монополистического капитала и его концентрацию, на отчуждение труда огромных масс трудящихся, на порождаемые таким отчуждением социальные проблемы, на множество кризисов капиталистических экономик, оставляющих на улице миллионы безработных. В международных отношениях социалисты видели главную проблему в набирающем темп империализме. Крупный капитал срачивался с государственными институтами. Более развитые промышленные державы вели активную экспансию, используя в том числе военную силу. Капитализм дал мощнейший импульс колониализму. Постепенно и неровно формируя демократические институты у себя дома, капиталистические державы при этом вели жесткую

захватническую политику. Как и либералы, социалисты предлагали рационалистическое решение. Путем революционных изменений положить конец, с одной стороны, старым и отжившим монархическим и сословным порядком. С другой — сокрушить капиталистическую экономику, освободить широкие массы от ловушки отчуждения. Для международных отношений разрушение капитализма означало бы и решение проблемы империализма. Трудящимся незначит воевать друг с другом и нечего делить. Солидарность трудящихся — основа мира. Экономика будет организована в форме рационального планирования и распределения, а государство в таких условиях изменит свою природу в сторону подлинной демократии, либо вообще отомрет.

Симптоматично, что в числе великих держав начала XX в. социализм впервые одержал крупную победу именно в России. С одной стороны, к началу XX в. Россия сохраняла отсталые по тем временам политические формы. Запрос на политические изменения в пользу более широкого представительства народа и власти закона набирал свою силу большую часть XIX в. Власти понимали угрозу, но реформы грозили потерей контроля над ними и полным крахом политической системы. Раз от раза они носили незавершенный и эпизодический характер. Набирающий темпы капитализм оказывал на политическую систему растущее давление. При этом сам капитализм в России носил во многом периферийный характер. Место России в международном разделении труда было далеко не оптимальным. Страна оставалась отсталой, хотя темпы ее развития в начале XX в. поражали воображение. Развитие, однако, носило крайне неравномерный характер, порождая новые и потенциально опасные социальные движения. В XIX в. ключевой вызов для власти составляла немногочисленная интеллигенция либерального и социалистического толка. При всей ее активности (от попыток переворота со стороны декабристов и фрондирующего дворянства до террористов-народовольцев), государственная власть успешно подавляла протест. В конце XIX в. и начале XX в. революционной силой становится уже городской пролетариат. Причем его отечественная версия отличается от условно западноевропейской. Он более маргинален и социально уязвим. При этом более развит в сравнении с подавляющим большинством крестьянского населения и восприимчив к революционным идеям. «Рабочая аристократия» и средний класс слишком малы в сравнении с более широкими и при этом бедными массами пролетариата. Численность таких масс постоянно росла в силу беспрецедентного роста населения, дефицита пригодной для эффективного сельского хозяйства земли и привлекательности немногочисленных промышленных городов как источника заработков. Оставаясь мало-

численной социальной группой в масштабах страны, концентрация пролетариата в столицах приобретала важное политическое значение. Революция 1905 г. стала первым предвестником катастрофы старого порядка. Революция февраля 1917 г. обрушила его. Революция октября 1917 г. положила конец либеральным метаниям силами малочисленной, но при этом организованной и мотивированной группировки, захватившей власть в стране в результате переворота. Вместе с тем победившие большевики сумели удержать власть, опираясь на привлекательность и новаторство для своего времени идей социализма. Владимир Ленин без сомнений являлся его крупным теоретиком. Без глубокой проработки своей политической доктрины большевики вряд ли смогли бы удержать власть в стране и сделать ее легитимной. Социализм стал мощной базой для сохранения их власти и коренной модернизации государства. Страны капиталистического мира приобрели в лице России опаснейшего соперника, сила которого базировалась не только на мощи ресурсной и демографической базы, но и на передовой на тот момент политической теории и питаемой ей идеологии. Социализм к тому же обещал превратить Россию еще и в современное, а значит — и куда как более мощное государство. Опасность Советской России носила идейный, а в перспективе и вполне материальный характер.

Консервативный ответ

Победоносная поступь либерализма и социализма в XIX и XX вв. закономерно породила консервативный ответ. Ключевая мысль консерваторов состояла в том, что человеческий разум далеко не так совершенен, как это кажется либералам и социалистам. Рациональные схемы на деле попросту не работают. Цена социальных экспериментов в виде череды революций и последующих войн — миллионы человеческих жизней. Институты должны меняться эволюционно, а не революционно. Нельзя бездумно разрушать традиции, отказываться от авторитетов. Избыточная свобода опасна. К тому же, она остается на бумаге. В реальности власть захватывают бюрократы, которые по своему усмотрению манипулируют массами от их же имени. Управлять сложными социальными системами методами планирования попросту невозможно — они слишком сложны. Изменения должны происходить, но крайне осторожно и без перегибов. Справедливость нельзя понимать как рационально устроенный часовой механизм.

Во внешнеполитическом мышлении консерватизм проявил себя в теоретической доктрине, которую сегодня принято называть ре-

ализмом. Основной тезис состоит в том, что анархичную природу международных отношений нельзя взять под контроль какой-либо рациональной схемой вроде всеобщей международной организации. Она попросту не устоит под напором противоречий между великими державами. Контроль анархии — вредная иллюзия. Важны национальные интересы, которые определяются здравым смыслом, а не рациональной абстракцией. Оптимальная стратегия для государства — готовиться к худшему сценарию, быть достаточно мощным, чтобы не стать добычей соседей, договариваться и идти на компромиссы в случае необходимости. При этом политическое устройство государств реалистами в расчет не принимается. И демократии, и автократии имеют на международной арене одинаковые хищнические инстинкты. Говорить о том, что демократии не воюют — лукавство и лицемерие.

Реализм превратился во влиятельную доктрину в промежуток между мировыми войнами и особенно — в период холодной войны. В США он причудливо сочетался с либеральной политической теорией. Либерализм проявлялся в виде идеологической канвы, однако политические решения нередко диктовались логикой реализма. За бархатной перчаткой либерализма скрывалась железная консервативная рука. Похожий образец, хотя и со своими особенностями, сложился и в СССР. Советское руководство довольно быстро по историческим меркам остыло к идее мировой революции и отказа от государства. Государственные интересы в области безопасности превратились в значимый драйвер политики несмотря на внешнюю идеологизированность. Советский Союз выстраивал сообщество социалистических государств, но за их солидарностью крылись и вполне прагматичные интересы.

В период холодной войны реализм превратился пусть в неофициальную, но при этом значимую для советской внешней политики концептуальную рамку. По мере того, как исчерпывались ресурсы социалистической идеологии, реализм объективно становился все более востребованным. Кризис социалистической теории в Советском Союзе на позднем этапе его существования можно объяснять множеством факторов. Среди них — избыточная идеологизация теории, цинизм и растущая коррумпированность политической элиты, страх перед реформированием политической и экономической системы, ее разумной демократизации и раскрепощения, фактическая подмена власти советов властью чрезмерно централизованной и все менее эффективной бюрократии, растущая фрустрация и цинизм общества. Все это — на фоне колоссальных достижений в науке, технике, промышленности, решении множества проблем развития. Одновремен-

но социалистический вызов стал мощным стимулом для обновления либерализма. Западные страны, включая США, внедрили целый ряд элементов, которые принято ассоциировать с социалистическим советским опытом. В их числе — крупные государственные программы, планирование отдельных направлений развития экономики, борьба с бедностью. Крушение Советского Союза на короткий период сделало идеи интеграции в либеральное сообщество центральными для внешнеполитического мышления России. Они были отражены в «новом мышлении» Михаила Горбачева и доктринальных документах начала 1990-х гг. Уже в период президентства Бориса Ельцина Россия отходит от либерального идеализма. Внешнеполитическое мышление все больше опирается на принципы реализма, которые окончательно закрепляются в Мюнхенской речи Президента России Владимира Путина в 2007 г.

Национализм и «большая тройка»

Говоря о «большой тройке» политических теорий, возникает вопрос о месте национализма. Является ли он самостоятельной доктриной? Можно ли считать национализм политической теорией, сопоставимой с «большой тройкой»?

Начать следует с того, что национализм — мощная идейная конструкция, проявившая себя в политическом развитии подавляющего большинства современных государств. В одних случаях он базировался на политических принципах. В частности, его можно считать производной либеральной идеи нации как политического сообщества. Национализм вполне уживался и с социализмом через идею о политическом представительстве. Советская версия социализма добавила в понятие нации еще и этническую составляющую. Советские республики представляли собой политическое представительство крупных этносов, объединенных общими социалистическими принципами. Национализм находил точки соприкосновения и с консерватизмом. Важным источником конструирования идентичности многих современных национальных государств становились исторические и культурные традиции, точнее — сконструированные современные интерпретации таких традиций. Ключевое отличие в том, что любой национализм локален, тогда как «большая тройка» политических теорий — универсальна. Локальность национализма не мешает ему спокойно присутствовать даже в тех государствах, которые продвигают универсальные идеи. Американское либеральное мессианство прекрасно сочетается с американским патриотизмом и специфической локальной идентичностью. Совре-

менный китайский социализм тоже сочетается уже с китайским национализмом, порождая социализм с китайской спецификой. То же можно было сказать и о Советском Союзе, в котором сочетались поощряемые государством национализмы республик и общесоветского патриотизма. С Советским Союзом такой подход сыграет злую шутку. Национальные идентичности новых государств постсоветского пространства были заботливо подготовлены руками самого советского руководства. В некоторых случаях национализм вырождался в уродливые формы, подобные фашизму или национал-социализму. Разгром фашизма и нацизма Советским Союзом и его западными союзниками стал важнейшим событием XX в., но не решил проблему окончательно. Неонацизм дает о себе знать и в XXI в.

Момент однополярности

После окончания холодной войны США достигли пика своего могущества. У либеральной теории, казалось бы, не осталось альтернатив. Россия устранилась от конкуренции, быстро отказавшись от либеральных иллюзий и сосредоточившись на своих прагматичных интересах и реалистской парадигме внешней политики. Китай сохранил приверженность социализму со своей национальной спецификой, но при этом успешно интегрировался в западоцентричную глобальную экономику. Европейский союз, несмотря на свою экономическую мощь, оставался в либеральной парадигме и ее вариациях. Индия сконцентрировалась на своем развитии и базировалась на своих самодостаточных национальных и культурных скрепах. Исламский мир так или иначе обладал религиозной общностью, но не был политически консолидирован. Политической консолидации не наблюдалось ни в Латинской Америке, ни в Африке, ни в Азии. Мир после окончания холодной войны казался незыблемым в своей однополярности.

Однако момент однополярности затянулся ненадолго. В самих США понимание возможного ослабления их роли на международной арене начало формироваться еще в 1990-е гг. Причиной такого ослабления были материальные факторы. Среди них — экономический рост новых центров силы, который рано или поздно мог трансформироваться в военную мощь и качественно новые политические амбиции. Наместились пределы влияния США на внутренние процессы в целом ряде государств. Можно было закрыть глаза на «страны-изгои», КНДР или Иран, но очевидный курс на автономную политику Китая и России вряд ли мог не вызывать тревогу. При этом

и Китай, и Россия оставались важной частью американоцентричной глобальной экономики. Вопросом было то, что возьмет верх — выгоды от глобализации или желание сохранить автономию и самостоятельность, в том числе по принципиальным вопросам внешней политики. В итоге именно Китай и Россия превратились в наиболее опасные угрозы американскому лидерству. Причем угрозы не только материальные, но и идейные.

Растущая экономическая и военная мощь Китая, самостоятельность в принятии политических решений, настойчивость в принципиальных для него вопросах мировой политики, постепенный выход китайской дипломатии за пределы Азиатско-Тихоокеанского региона — лишь часть проблемы для США, причем не самая большая. В конце концов, США остаются крупной военной и технологической державой, обладающей большим пулом союзников и способной сдерживать Китай. Гораздо важнее то, что Китай адаптировал свою версию социалистической теории к новым реалиям международных отношений. Пекин сформулировал системную и глубоко проработанную доктрину. В ее основе — идея всеобщего выигрыша, общей судьбы человечества, преодоления разделительных линий и конфликтов. Китай подкрепляет идеи готовностью содействовать развитию других стран в общих интересах, опираясь на собственный опыт успешной и всесторонней модернизации. Желая того или нет, Китай создал на основе социалистической теории и собственного опыта модернизации мощную идейную платформу, вполне способную стать альтернативой либеральному видению современного мирового порядка.

Россия долгое время уходила от формулирования подобных идей, оставаясь на принципах реализма во внешней политике. Однако сам факт того, что Россия бросила открытый вызов США и их союзникам в ситуации вокруг Украины — значимый прецедент. Если «российский бунт» не удастся подавить, удар по престижу США может оказаться крайне болезненным. Такой удар не обязательно обрушит лидерство США. Но он может стать фактором его размывания. В сочетании с иными факторами риски для США растут.

Одновременно в России появляются признаки выхода за пределы привычного реализма и попытки нащупать новые концептуальные основы внешней политики. Значимым индикатором представляется появление в новой Концепции внешней политики понятия государства-цивилизации. Оно обладает потенциалом для дальнейшего развития в более системную парадигму, не сводимую при этом к «большой тройке» политических теорий. Впрочем, путь обещает быть непростым.

Цивилизационные подходы

Понятие цивилизации давно появилось на «радарх» политической теории. Для либерализма и социализма цивилизация определяется мерой господства человеческого разума. Общество тем более цивилизовано, чем больше в нем рациональности и прогресса. Такая линейная картина делит мир на развитые цивилизованные общества и неразвитые не цивилизованные с большой серой зоной между ними.

Существовал и другой подход, рассматривающий цивилизации как крупные общности, объединенные внутри себя духовной и материальной культурой и далеко не всегда сводящиеся к отдельному государству. Цивилизация может далеко выходить за пределы истории того или иного государства, а также пространственно охватывать большое их число. С другой стороны, можно говорить и о существовании государств-цивилизаций, таких как Китай или Индия. Но даже в этом случае их цивилизационные границы шире национальных — с учетом больших китайских и индийских диаспор за рубежом. Кроме того, в лоне одной цивилизации могут существовать разные этнические группы, которые имеют сходные родовые, цивилизационные черты. Подобный подход предполагает сосуществование сразу нескольких цивилизаций. В своем развитии они могут проходить стадии зарождения, расцвета, надлома, упадка и гибели, хотя такой сценарий не обязательно предопределен. Концепция цивилизаций разрабатывалась такими крупными учеными, как Николай Данилевский, Освальд Шпенглер, Питирим Сорокин, Арнольд Тойнби, и многими другими, причем их разработки шли параллельно бурному концептуальному развитию теорий «большой тройки», образуя как бы параллельную интеллектуальную реальность.

Преимущества цивилизационного подхода

В чем преимущество такого подхода к международным отношениям?

Во-первых, историческая глубина. Либерализм, социализм и консерватизм зачастую оперируют относительно коротким историческим опытом. В лучшем случае речь о нескольких веках, хотя их интеллектуальные корни значительно более глубоки. Для цивилизационных исследований глубина анализа исчисляется сотнями и даже тысячами лет. Системообразующие культурные узлы отдельных цивилизаций закладывались задолго до эпохи модерна и до сих пор сохраняют свою актуальность.

Во-вторых, подход позволяет выйти за пределы привычной схемы, в которой игроками являются национальные государства. Очевидно, что культурно-цивилизационные мотивы могут выступать фактором международной политики, где сталкиваются не только интересы, но и идентичности. Кроме того, в национальной идеологии целого ряда государств используются вполне конкретные цивилизационные компоненты. Яркий пример — государства исламского мира.

В-третьих, цивилизационный взгляд охватывает как духовные, так и материальные аспекты культуры. Национальное государство — всего лишь одна и возможных политических форм, порожденная западной цивилизацией и в относительный короткий период времени ставшая повсеместно распространенной, но не обязательно окончательной.

Недостатки цивилизационного подхода

Есть и очевидные недостатки. Прежде всего, историческая глубина далеко не всегда позволяет выявить реальное влияние далекой истории на современную политику. Политические идентичности современных государств зачастую являются сконструированными. То есть политические и интеллектуальные элиты выбирают одни цивилизационные аспекты, соответствующие их видению идентичности, но столь же успешно игнорируют иные. Точно так же происходит процесс конструирования образа «значимого другого», то есть представления о ключевых соперниках или конкурентах на мировой арене. Подобные конструкты тоже необъективны и решают практические и идеологические задачи. Иными словами, воспринимать цивилизацию только с точки зрения культуры и истории, упуская из вида конструирование культуры и истории элитами современных государств, было бы некорректно. Современное представление о цивилизации — это не представление об объективно существующей цивилизации, а об отдельных интерпретациях таких цивилизаций, которые зачастую политически обусловлены.

Другой недостаток состоит в том, что цивилизационный фактор играет крайне противоречивую роль в объяснении мира и войны. Так, например, «англосаксы» сегодня объединены союзными отношениями и общими политическими интересами. Но в начале XX в. Великобритания всерьез рассматривала сценарий морской войны с США. Внутри самих США в 1861 г. вспыхнула гражданская война между «англосаксами», которая унесла более полумиллиона жизней. В 1814 г. Белый дом и многие другие правительственные здания

в Вашингтоне сожгли британцы, а несколькими десятилетиями раньше культурно-цивилизационная близость не помогла им удержаться в повиновении 13 колоний. Что уж говорить о континентальной Европе, которая в начале XVIII в. называлась единым христианским сообществом, но при этом стоит на костях жертв сотен войн между европейскими государствами, апофеозом которых стали обе мировые войны. Мощный цивилизационный задел Российской империи в виде общего культурного, политического и материального пространства не предотвратил ее крушения. То же характерно и для Советского Союза, в котором местный национализм в критический момент истории оказался сильнее общих культурных, языковых, идеологических, инфраструктурных и многих других скреп. В текущем конфликте на Украине по обе стороны баррикад — ментально почти одинаковые люди. У них сходные привычки, вера, язык, образ жизни. Тем не менее такая близость не страхует от вмешательства национализма, внешних сил и конкретных интересов безопасности. Подобных примеров множество.

Еще одна проблема определяется сложностью сочетания понятий суверенитета и цивилизации. Понятие суверенитета развивалось в русле рационалистических теорий и было тесно привязано к концепции национального государства. Его привязка к концепту цивилизации гораздо менее очевидна. Она срабатывает в тех случаях, где границы цивилизации и государства более или менее совпадают. В таких случаях, пусть и с большой натяжкой, суверенитет цивилизации можно отождествлять с суверенитетом нации. С определенными оговорками — речь об Индии, Китае, Японии (если, конечно, считать ее отдельной цивилизацией, а не частью Запада, что тоже небесспорно). Но что делать с менее очевидными случаями — такими, как Африка, Латинская Америка или исламский мир? Каждая представлена множеством государств. У них есть определенная культурная, историческая или религиозная общность. Но ее недостаточно для политической консолидации. У национальных государств внутри таких цивилизаций — разные интересы, материальные ресурсы и локальные культуры. Поскольку их культурная близость едва ли порождает консолидированную и устойчивую политическую волю, в их отношении едва ли можно говорить о суверенитете цивилизации. Он неизбежно будет привязываться именно к национальному государству. Если же цивилизация не имеет политической субъектности, то рассматривать ее в качестве актора международных отношений весьма сложно.

Понятие государства-цивилизации: российский контекст

Вернемся к России. Появление в официальном документе понятия государства-цивилизации возвращает нас к фундаментальным вопросам нашей идентичности. Кто мы? В чем природа нашего государства? Каково наше видение будущего для себя и для остального мира? Кто наши «значимые другие»? До какой степени мы готовы отрицать «значимых других» или же принимать их? Вопросы идентичности принципиальны для внешнеполитического мышления. От выбора понятий, в терминах которых мы определяем себя, зависит и направление ответов на поставленные вопросы. Понятие государства-цивилизации вряд ли стоит недооценивать в качестве такой понятийной рамки. Однако нужно иметь в виду, что теоретическая и практическая работа в этом направлении осложняется несколькими факторами.

Первый — колея идентичности России последних полутора столетий. В конце XIX в. западники и славянофилы достаточно четко обрисовали картину конфликта нашей идентичности. Для западников проблема России — в незавершенной вестернизации. Со времен Петра I и даже до него мы перенимали отдельные западные образцы (организация армии, бюрократии и отчасти промышленности), но по разным причинам избегали более масштабных политических, экономических и общественных реформ. Соответственно, задачу России западники видели в завершении модернизации по западному образцу и достижения надлежащего уровня западной цивилизации. Славянофилы, наоборот, в реформах Петра I видели начало искажения цивилизационной идентичности России, извращение ее культуры и образа жизни, раскол общества и элиты, «сатанизацию» страны. Задачей России они полагали возвращение к своему культурно-цивилизационному наследию.

Победа революции в России в 1917 г. представляла собой безусловное торжество западничества. Социализм имеет западное происхождение. Страна совершила мощнейший рывок вперед. В терминах западничества, крах Советского Союза можно считать результатом незавершенности советского модернизационного проекта, подмены современных институтов их архаичными имитациями, сосуществующими с беспрецедентными и прогрессивными достижениями. Собственно, реформы конца 1980-х гг. проходили именно под лозунгами модернизации, а стремление интегрироваться с Западом отражало восприятие причин кризиса того времени в незавершенном или искаженном модернизационном проекте.

На протяжении всего XX в. Запад или его части были политическими противниками России. Но с точки зрения взглядов на организацию общества и его институтов Советский Союз развивался под влиянием западных идей. Тридцать лет истории постсоветской России тоже прошли в логике западничества. Консервативный поворот, начавшийся в конце 1990-х гг., вполне сочетался с ним. Другое дело, что подобное движение не снимало конкретных политических проблем в отношениях с рядом западных стран, а иногда и усугубляло его. Но причины таких проблем лежали, главным образом, в конфликте интересов, а не в конфликте цивилизационной идентичности. Внешнеполитическое мышление в терминах государства-цивилизации возвращает нас к восприятию России как отдельной цивилизации, для которой Запад является «значимым другим». Это выход из колеи как минимум одного столетия. Выйти из такой колеи будет непросто.

Второй фактор определяется спецификой развития российского общества. У отечественных славянофилов XIX в. был серьезный и реально существующий аргумент в виде огромных слоев населения, остающихся в системе традиционной культуры и ценностей. Они еще не были затронуты модернизацией, не были искажены урбанизацией, индустриализацией и прочими атрибутами современности. Полтора века подобной модернизации сильно изменили российское общество. Оно стало значительно менее религиозным. Его традиционный уклад был нарушен. Современный россиянин радикально отличается от своего предка позапрошлого века. И если у целого ряда развивающихся государств сегодня есть чисто человеческой ресурс для опоры на культурно-цивилизационные скрепы, то у России такой ресурс намного скромнее. Последние тридцать лет несколько снизили советские перегибы, но не вернули, да и не могли вернуть Россию в прошлое. Более того, Россия превратилась в полноценное капиталистическое государство со всеми вытекающими последствиями для культуры и образа жизни. Безусловно, у России колоссальный исторический опыт, который может и должен быть одной из основ ее идентичности. В этом направлении за последние пару десятилетий сделано много. Но непосредственная связь с традицией сузилась вместе с сокращением пространства традиционного общества.

Россию можно вообразить как государство-цивилизацию, но гораздо сложнее поставить его на реально существующую цивилизационную платформу. Впрочем, такой же вызов стоит и перед многими другими.

Третий фактор связан с тем, что другие государства-цивилизации, да и просто большое число других государств, сохраняет тесные

связи с Западом и не собирается от них отказываться, даже если политические отношения с ним искрят по отдельным вопросам. Многие выступают за многополярный мир и конструктивные отношения с Россией, но не спешат отказываться от тех или иных продуктов западной цивилизации. Китай остается социалистической страной, пусть и своей спецификой. Индия культивирует демократические институты, пусть они и не считаются некоторыми западными наблюдателями либеральными. Многочисленные страны Азии, Африки, Латинской Америки вообще дистанцируются от выбора между Западом и не Западом, прагматично используя те элементы западной духовной и материальной культуры, которые считают для себя приемлемыми и выгодными. С таким же успехом могут в будущем впитываться и элементы, например, китайской культуры. Цивилизации в более или менее чистом виде становятся абстракциями. Тогда как политическая практика все же требует конкретики, особенно в деле выстраивания диалога по отдельным вопросам. Необходимость диверсификации мировых финансов и ухода от доминирования доллара проще обосновать общностью интересов безопасности, нежели цивилизационными отличиями от Запада.

В сухом остатке — понятие государства-цивилизации дает возможности конструировать нашу политическую идентичность, достраивать ее новыми элементами. Но это потребует огромной теоретической работы как над самим понятием, так и над более широким кругом тем. Создать новую полноценную политическую теорию, альтернативную «большой тройке», будет непросто. Российская действительность и сами международные отношения пронизаны понятийным аппаратом трех «больших» теорий. Время покажет, в какой степени понятие государства-цивилизации получит свое развитие в теории и на практике. Новая Концепция внешней политики оставляет пространство для маневра. Пока же реализм внешней политики сохраняет свою актуальность.

Евразийская структура безопасности: от идеи к практике²³⁸

15.04.2024

29 февраля 2024 г. президент России Владимир Путин в послании Федеральному собранию²³⁹ отметил необходимость формирования нового контура равной и неделимой безопасности в Евразии, а также готовность к предметному разговору по данной теме с заинтересованными сторонами и объединениями. Уже в апреле идея российского лидера получила развитие в ходе визита в КНР министра иностранных дел России Сергея Лаврова. Глава российской дипломатии упомянул²⁴⁰ о договоренности с китайской стороной начать диалог о безопасности в Евразии, возможная структура которой уже обсуждалась²⁴¹ в ходе визита. Сам факт появления идеи президента России в повестке переговоров двух крупных держав говорит о том, что она может получить конкретные очертания как на уровне политической теории, так и на уровне практики.

Концептуализация идеи евразийской безопасности неизбежно ставит вопрос о других проектах в данной области. Сергей Лавров в рамках своего визита в Пекин прямо связал²⁴² необходимость новой структуры с проблемами евроатлантической безопасности, выстроенной вокруг НАТО и ОБСЕ. Отсылки к евроатлантическому опыту представляются важными по двум причинам.

²³⁸ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 15.04.2024.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/evraziyskaya-struktura-bezopasnosti/>

²³⁹ Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России. 29.02.2024.

URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585>

²⁴⁰ Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова в ходе совместной конференции с Министром иностранных дел КНР Ван И по итогам переговоров, Пекин, 9 апреля 2024 года // МИД России.

URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/vizity-ministra/1943226/

²⁴¹ О переговорах Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова в Китайской Народной Республике // МИД России.

URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/vizity-ministra/1943289/

²⁴² Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова в ходе совместной конференции с Министром иностранных дел КНР Ван И по итогам переговоров, Пекин, 9 апреля 2024 года // МИД России.

URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/vizity-ministra/1943226/

Во-первых, евроатлантический проект отличается высоким уровнем институциональной интеграции. Фактически он строится на основе военного альянса (НАТО) с жесткими обязательствами членов. Несмотря на окончание холодной войны, Североатлантический альянс не просто сохранился, но и расширился за счет бывших участников Организации Варшавского договора. НАТО — наиболее крупный и по историческим меркам устойчивый военный союз.

Во-вторых, евроатлантический проект после окончания холодной войны не смог решить проблему общей и неделимой безопасности для всех стран региона. ОБСЕ в теории могла бы собрать в единое сообщество как страны НАТО, так и тех, кто не принадлежал к альянсу, включая Россию. Но с начала 2000-х гг. шел процесс политизации ОБСЕ в пользу интересов западных стран.

Россия в растущей степени рассматривала расширение НАТО как угрозу безопасности. Такие инструменты, как Совет Россия — НАТО, оказались неспособны амортизировать растущие противоречия. Отсутствие эффективных и равноправных институтов, которые бы учитывали интересы России и интегрировали бы ее в общее пространство безопасности, в конечном счете привело к нарастающему отчуждению, а затем и кризису в отношениях России и Запада. Сопровождался такой переход деградацией режима контроля над вооружениями, размыванием правил игры в области безопасности на фоне военных операций США и их союзников, вмешательством во внутренние дела постсоветских стран. Кульминацией стал украинский кризис, военная стадия которого окончательно определила разделительные линии в Европе.

Евроатлантического региона более не существует как единого сообщества безопасности. Для него характерна асимметричная bipolarность, на одной стороне которой Североатлантический альянс, а на другой — Россия.

На фоне военного конфликта между Россией и Украиной идет напряженная и возрастающая борьба России и НАТО. Пока она не перешла в военную фазу, однако характеризуется множеством других измерений соперничества — от информационного противоборства до прямой и всесторонней военной помощи Украине со стороны Запада. Евроатлантический регион не переживал подобных кризисов со времен окончания холодной войны, что говорит о том, что системы евроатлантической безопасности на основе равной и неделимой безопасности более не существует. В лучшем случае можно ожидать снижения остроты кризиса за счет нового баланса сил и взаимного сдерживания с сохранением разделительных линий. В худшем — прямого военного столкновения России и НАТО с перспективой ядерной эскалации.

Опыт крушения евроатлантического проекта определяет необходимость создания новой структуры на иных принципах и основаниях. Прежде всего, такая структура должна базироваться на взаимодействии нескольких игроков и не сводиться к доминированию одного из них, наподобие роли США в НАТО. В этом смысле символичным является то, что консультации по вопросам евразийской безопасности начались именно между Россией и Китаем — двумя крупными державами и постоянными членами СБ ООН. Таким образом, самые первые шаги в создании новой структуры уже идут на принципах диалога и распределения ответственности, а не на принципах доминирования одной силы. Вместе с тем такие шаги не сводятся к российско-китайским двусторонним отношениям и оставляют широкое пространство для участия других заинтересованных стран. Принцип распределения ответственности и отказа от доминирования может стать одним из ключевых для новой структуры. В качестве другого принципа напрашивается идея о многомерности безопасности. Она сводится не только к военным вопросам (хотя они остаются фундаментальными), но охватывает более широкий круг тем, включая «гибридные угрозы» в виде информационных кампаний, угроз безопасности в цифровой среде, вмешательства во внутренние процессы, политизации экономики и финансов. Нерешенность этих вопросов в отношениях России и Запада стала одной из предпосылок текущего кризиса. Обсуждение новой структуры безопасности могло бы уже на ранних этапах включать в себя такие проблемы. Принцип неделимости безопасности, не реализованный в евроатлантическом проекте, может и должен стать ключевым для евразийской структуры. Здесь же — реальная, а не номинальная реализация положений устава ООН, включая принцип суверенного равенства.

Начало консультаций Москвы и Пекина по вопросам новой структуры безопасности, конечно, пока не говорит о создании военно-политического альянса, подобного НАТО. Скорее всего, мы увидим длительный процесс вызревания контуров и параметров новой структуры. Первоначально она вполне может существовать в виде форума или консультационного механизма заинтересованных стран, не обремененного избыточными организационными и институциональными обязательствами. Затем отдельные форматы взаимодействия могут быть протестированы в рамках конкретных проблем безопасности, включая, например, безопасность в цифровой среде. Здесь может быть задействован потенциал уже существующих институтов и организаций, таких как ШОС. Накопленный опыт затем может трансформироваться в постоянно действующие институты, ориентированные на более широкий круг вопросов безопасности.

Важным вопросом будет функциональная направленность новой структуры. НАТО в свое время возникла в качестве инструмента сдерживания СССР, а сегодня получила новую жизнь, решая задачи сдерживания России. Не исключено, что новая структура безопасности в Евразии тоже может быть заточена под задачи сдерживания.

И Россия, и Китай находятся в состоянии соперничества и конкуренции с США, хотя в случае России они фактически перешли в открытую фазу, а в случае Китая все еще не проявились в полный рост²⁴³. По крайней мере, идея совместного противодействия двойному сдерживанию США находит поддержку и в Москве, и в Пекине.

Вместе с тем выстраивание структуры безопасности только лишь на противодействии США сужает возможную инклюзивность проекта. Целый ряд государств Евразии делает ставку на многовекторную политику и вряд ли будет готов участвовать в структуре, направленной на соперничество с США. Обратной может стать ситуация, при которой высокая инклюзивность будет размывать повестку безопасности, «закруглять» ее к общим вопросам без конкретных согласованных действий. Пока в отношении параметров структуры евразийской безопасности остается много вопросов. Их предстоит решать как на уровне дипломатии, так и на уровне диалога экспертов-международников заинтересованных стран.

²⁴³ Тимофеев И.Н. США — Китай: ползучая эскалация // Валдай. 29.09.2023.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-kitay-polzuchaya-eskalatsiya/>

Система евразийской безопасности. Экономический аспект²⁴⁴

31.07.2024

Выступая в МИД России 14 июня 2024 г., президент России Владимир Путин раскрыл ключевые принципы евразийской архитектуры безопасности²⁴⁵. Сама идея была озвучена в послании Федеральному Собранию 29 февраля²⁴⁶. С большой вероятностью она станет одной из несущих конструкций нового российского видения безопасности на континенте. Сформулированные президентом принципы говорят о том, что евразийская безопасность будет пониматься комплексно. Она подразумевает не только военно-политическую проблематику, но и другие направления. Прежде всего речь об экономике. Вопросы экономической безопасности были прямо обозначены в качестве отдельного измерения и объединили широкий спектр проблем — от вопросов бедности и неравенства до климатической и экологической проблематики. Однако дальнейшая отсылка выступления президента к политике санкций и надежности вкладов в долговые обязательства западных государств говорит о том, что ключевым аспектом экономического измерения евразийской архитектуры безопасности может стать именно вопрос об использовании экономики как оружия и защиты от ее использования в политических целях. Попробуем обозначить возможные составляющие евразийской архитектуры с точки зрения экономической безопасности.

Выгода не равна безопасности

Начать следует с того, что в международных отношениях связь между экономической выгодой и политическим сотрудничеством далеко не всегда пропорциональна и линейна. Здравый смысл под-

²⁴⁴ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 31.07.2024.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sistema-evraziyskoy-bezopasnosti/>

²⁴⁵ Встреча с руководством МИД России // Президент России.

URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/74285>

²⁴⁶ Послание Президента Федеральному Собранию // Президент России.

URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585>

сказывает, что экономическое сотрудничество должно создавать предпосылки для неконфронтационных политических отношений. Зачем подвергать политическим рискам отношения, которые приносят выгоду? Таким было одно из допущений «треугольника мира» Иммануила Канта в его идеях по предотвращению войн между государствами: торговля — предпосылка мира. Реальность более противоречива. Развитие экономических связей СССР со странами Западной Европы, вне всяких сомнений, содействовало и политическому диалогу. Но экономическая взаимозависимость СССР и стран СЭВ не уберегла от распада «Восточный блок», а единая экономика не предотвратила распад самого Советского Союза. Отношения России и ЕС в области экономики отличались завидной прочностью. Но по политическим причинам их более глубокая интеграция (например, в виде допуска российских компаний к долям в активах трубопроводов в ЕС или отдельных предприятий — таких, как *Opel*) тормозилась. Высокий уровень торгового оборота не смог остановить деградации политического диалога на фоне украинского кризиса. Отношения России с самой Украиной также отличались высоким уровнем взаимозависимости даже после кризиса 2014 г. Но они не повернули вспять политические противоречия. Показательны и другие примеры. Высочайший уровень экономической взаимозависимости Китая и США сосуществует с ростом политической конкуренции и попытками Вашингтона помешать технологическому росту КНР, в том числе с помощью ограничительных мер. И наоборот. Сложные политические отношения Китая и Индии сопровождаются торговым оборотом более чем в 100 млрд долл.²⁴⁷ Примеров нелинейной связи экономики и международной политики, особенно в вопросах безопасности, — множество. Опыт говорит о том, что экономическая выгода может создавать условия для политического сотрудничества, но не страхует от конфронтации, если речь идет о принципиальных вопросах безопасности.

Направления политизации

Специфика современной мировой экономики состоит в высоком уровне глобализации финансов и торговых связей. Глобализация позволила существенно снизить издержки, оптимизировать поставки, вовлечь в технологические цепочки и цепочки добавленной стоимости множество экономик, способствуя их росту и модернизации.

²⁴⁷ СМИ: Китай стал главным торговым партнером Индии в 2023-2024 финансовом году // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/20778213>

Доллар США превратился в удобный инструмент международных расчетов и резервов, а единые технологические платформы позволили сшить во взаимосвязанный и взаимозависимый экономический организм самые разные страны. В результате образовались плотные сети экономической взаимозависимости. Проблема в том, что ключевые узлы таких сетей оставались в руках западных стран, прежде всего США. Американские банки превратились в хабы мировых финансовых расчетов. Технологические компании — в поставщиков ключевых компонентов и решений. Различные интернет-решения — в инфраструктуру глобальных коммуникаций. Все эти узлы находились в юрисдикции государственных органов, функцией которых оставалось и решение вопросов безопасности. Использование сетей экономической взаимозависимости в политических целях рано или поздно должно подорвать доверие к ним, но это не мешает их использованию в качестве оружия в растущей степени уже на протяжении двух десятилетий. Можно выделить несколько форм такой политизации.

Прежде всего речь о политизации финансов. Доминирование доллара США в мировых расчетах привело к тому, что «отлучение» отдельных компаний или лиц от долларовых расчетов может наносить чувствительный экономический ущерб. Блокирующие финансовые санкции сегодня являются одним из основных инструментов экономических санкций США. Их активно применяют Евросоюз, Великобритания, Канада и другие страны. Россия в последние два года превратилась в ключевую мишень таких санкций. Однако они также активно используются против лиц из Ирана, КНДР, Китая и даже союзников и партнеров США, таких как Турция или ОАЭ, хотя и в гораздо меньшей степени в сравнении со странами-противниками.

Политизируются торговые и технологические связи. Санкции в отношении России характеризуются масштабными запретами на экспорт и импорт. Среди первых — ограничения на поставки широкой гаммы товаров двойного назначения, промышленных товаров и услуг. Причем законодательство США навязывает исполнение экспортного контроля тем странам, которые используют технологии, промышленное оборудование, программное обеспечение из США. Среди ограничений на импорт — российская нефть, нефтепродукты, золото, алмазы, сталь и другие товары. Ужесточается экспортный контроль в отношении Китая, особенно в области электроники и телекоммуникации. Китайские электронные сервисы запрещаются в США, а отдельные компании ограничиваются в реализации контрактов в западных странах. Иран находится под тотальным запретом на экспорт и импорт товаров. Еще более жесткие запреты действуют в отношении КНДР. Даже в странах ЕС компании вынуж-

дены считаться с экспортным контролем США, опасаясь вторичных санкций.

Наконец, как оружие используется транспортная и цифровая инфраструктура. Среди инструментов — введение ценового порога на перевозки российской нефти, санкции за значимые сделки с иранским нефтяным сектором, ограничения на использование морского и воздушного пространства стран-инициаторов, портов, аэропортов, шлюзов и другой инфраструктуры. Подсанкционные лица отключаются от ставших привычными сервисов, включая электронную почту, агрегаторы звуковых и видеофайлов, не говоря о более прикладных интернет-решениях в области инжиниринга и других технических областях.

Страны-мишени со своей стороны выстраивают политику контрмер. Россия и Китай ввели в свое законодательство инструмент блокирующих финансовых санкций. Из России запрещен вывоз промышленного оборудования, введены особые меры в отношении экономических субъектов из недружественных стран. Китай внедряет систему «двойной циркуляции» в стратегических областях экономики и вкладывает средства в развитие собственных технологий. Иран и особенно КНДР давно живут в условиях частичной или почти полной автаркии. Союзники США задумываются над диверсификацией своих финансовых активов.

Контуры новой архитектуры

Если экономические связи и сети взаимозависимости используются как оружие, то логичным ответом становится разрыв подобных связей или же их диверсификация. Очевидно, что с точки зрения рынка такие шаги далеко не всегда оптимальны, но они неизбежны в силу искажения рыночных отношений политическими мерами, в частности санкциями. Основные направления снижения рисков соответствуют направлениям политизации.

Диверсификация финансовых расчетов предполагает использование иных (кроме доллара США) валют в международных расчетах. Национальные валюты решают проблему лишь частично. В случае торговли с таким крупным игроком, как КНР, национальные валюты — вполне разумный инструмент с учетом возможности использовать юани на большом китайском рынке. Но уже в торговых отношениях России и Индии — тоже крупной экономики — возникают сложности с использованием рупий. Еще больше сложностей появляется в торговле с менее развитыми или же более специализированными экономическими системами. Избытки наци-

ональных валют далеко не всегда могут быть потрачены. Издержки таких транзакций в основной массе будут выше долларовых. Стратегически требуется более универсальный механизм, который бы использовался несколькими крупными экономиками, например, на базе БРИКС. Подобная работа ведется²⁴⁸, однако ожидать быстрого появления «валюты БРИКС» преждевременно, в том числе в силу технических причин. В любом случае — поиск путей диверсификации расчетов ведется. Россия закономерно оказывается в авангарде такого поиска с учетом размеров своей экономики и масштаба применяемых против страны санкций.

То же касается и создания новых технологических цепочек, собственных производств, поиска альтернативных поставщиков промышленных товаров и технологий. Опыт последних двух лет показал критическую уязвимость в использовании тех товаров, которые содержат западные компоненты или иные элементы. Создание собственных альтернатив далеко не всегда оптимально с точки зрения рынка — замены могут оказаться менее эффективными и более дорогими. Но в условиях запретов даже такие альтернативы являются выходом, не говоря о поиске аналогов на других рынках. Сегодня мы видим создание новых цепочек там, где их сложно было представить еще несколько лет назад, особенно в отношениях России и КНР.

Инфраструктурные ограничения стимулировали появление или масштабирование множества явлений. Среди них — «теневые» танкерные флоты, альтернативные страховые системы, биржи, сервисы связи и интернет-коммуникаций. На повестку дня возвращаются крупные транспортные проекты в Евразии. В частности, прогресс виден в развитии коридора «Север — Юг».

Очевидно, что осуществление таких проектов будет сложно встроить в единую систему для всего евразийского континента. Слишком сильно отличаются друг от друга страны региона, слишком разными являются их отношения с США и их союзниками в Евразии, слишком сильны отличия в области экономики. Скорее такая система может выстраиваться как совокупность множества децентрализованных двусторонних и многосторонних форматов. Здесь могут быть и финансовые инструменты для сделок между отдельными странами, и системы расчетов для международных объединений, подобных БРИКС, и технологические проекты в узких областях, и точечные инфраструктурные решения. Однако количественная совокупность

²⁴⁸ Барабанов О.Н. Трансформация БРИКС: от символической силы к реальному финансовому полюсу современного мира // Валдай.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/transformatsiya-briks/>

таких проектов будет порождать качественные изменения. Экономика Евразии будет постепенно отходить от тех сетей взаимозависимости, которые сегодня используются как оружие. Далеко не все будут отказываться от этих сетей, но рациональным решением будет наличие запасных инструментов на случай политизации. Евразийская система безопасности в области экономики может стать гибкой и децентрализованной совокупностью механизмов, снижающих «зависимость от взаимозависимости», порождая новую реальность международных экономических отношений.

Архитектура евразийской безопасности: пять вопросов и пять ответов²⁴⁹

27.01.2025

Российская инициатива о системе безопасности в Евразии проходит один из наиболее сложных этапов своего становления. Она получила мощный старт, будучи выдвинутой на самом высоком политическом уровне — президентом России Владимиром Путиным. Российской дипломатии удалось запустить диалоговый процесс вокруг обсуждения инициативы с крупнейшими державами в Евразии, с партнерами в странах ближнего зарубежья. В логике и в духе инициативы появляются новые двусторонние соглашения по вопросам безопасности.

Используя космические аналогии, можно констатировать, что первая ступень ракеты сработала безупречно. Однако впереди запуск второй ступени и выход инициативы на нужные политические орбиты. Ключевая проблема данного этапа — выработка в диалоге с партнерами России на континенте детализированных принципов новой архитектуры безопасности, их фиксация в виде конкретных договоренностей, а затем развитие в виде международных институтов.

Речь о самом сложном этапе как в концептуальном, так и в политическом смысле. У новой идеи пока нет длительной истории и инерции, которая работала бы на нее. Одновременно будет расти сопротивление среды — попытка торпедировать ее со стороны политических оппонентов как на уровне идей, так и практических вопросов.

Первый вопрос, который возникает в диалоге о новой системе: почему Москва сразу не «кладет папку на стол»? Почему вслед за инициативой российского лидера не обнародованы заранее подготовленные расшифровки в виде проекта основополагающих принципов и механизмов? Особенно контрастно такой подход смотрится на фоне западных заготовок — зачастую они сопровождаются тщательно выверенным портфелем конкретных дорожных карт и планов действий, идущих вслед за заявлениями лидеров.

²⁴⁹ Впервые опубликовано на сайте Фонда клуба «Валдай» 27.01.2025.

URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/arkhitektura-evraziyskoy-bezopasnosti/>

Российский подход явно выбивается из такой практики. Москва озвучивает идею в виде постановки проблемы и определения отправной точки. И приглашает остальных стать авторами проекта. Вместо спускаемых «сверху» директив создается пространство для диалога и творчества. У нас есть свое мнение. Но мы хотим прорабатывать его вместе с нашими друзьями и единомышленниками.

Показательны два документа. Первый — совместное заявление министров иностранных дел стран СНГ о принципах сотрудничества в обеспечении безопасности в Евразии. Второй — совместное видение Евразийской хартии многообразия и многополярности в XXI в., озвученных министром иностранных дел России Сергеем Лавровым и его белорусским коллегой Максимом Рыженковым в Минске. Можно ли считать их завершенной концепцией новой архитектуры? Пока нет. Можно ли рассматривать их как часть «мозгового штурма» и совместной отработки подхода — безусловно. Такие итерации могут и должны повторяться с самым широким кругом партнеров в Евразии. Сам по себе это создает коммуникативную среду, нарратив, пространство для взаимодействия.

Второй вопрос: хочет ли Москва использовать идею о евразийской безопасности для создания коалиции против Вашингтона, вовлечения в нее стран мирового большинства? Скорее нет, чем да. В России хорошо понимают, что у каждой страны свои отношения с США. Они определяются и огромными объемами торговли, и диаспорами, и участием в цепочках поставок, и другими интересами. Попытка вбить клин между ними и США заранее обречена на провал, а потому и не закладывается в проект.

Но верно и другое. Система европейской безопасности так и не смогла стать инклюзивной, сняв тем самым предпосылки любых конфликтов на принципах равной и неделимой безопасности. Европейская, а точнее Евроатлантическая система остается закрытой и вертикальной. Она обладает своими демократическими механизмами, однако объективно подчинена воле и лидерству Соединенных Штатов. Масштабный конфликт в центре Европы — видимый результат накопившихся дисбалансов Евроатлантической системы.

Это важный урок для создания любой новой архитектуры. Опыт России как ключевого игрока, поставившего под сомнение евроатлантические реалии, важен для остальных. Внерегionalный игрок-гегемон — избыточен для архитектуры столь сложного континента. В отличие от игроков-партнеров.

Третий вопрос: почему Россия не закладывает в архитектуру евразийской безопасности идеологические принципы? Тогда как у США и коллективного Запада они есть в виде рационалистической

и модернистской либеральной модели. Они продвигают на внешнем контуре не только свои интересы. Но и такие нормативные и политико-философские принципы, как свобода, демократия, рыночная конкуренция, права человека и т.п.

Здесь осторожность Москвы, судя по всему, диктуется несколькими причинами. Прежде всего за плечами у России советский опыт. Вместе с потерями от «крупнейшей геополитической катастрофы», Россия усвоила урок: вписать сложность международных отношений в единообразную идеологическую картину, сколь бы рационалистической она ни была, попросту не выйдет. На выходе рано или поздно будет выхолащивание принципов, их девальвация, а затем и размывание интересов в угоду умозрительным и не всегда работающим схемам.

Другая причина — обоснованные подозрения в том, что модернистские идеологии и принципы под влиянием различных факторов становятся постмодернистскими. Мы в растущей степени имеем дело не только (а возможно и не столько) с либерализмом, сколько с его образом-симуляцией. Напряжение между образом и реальной жизнью приводит к коротким замыканиям. Отдельный вопрос: идет ли речь о свойствах современной идеологии или же такие проблемы переживает только либерализм? Либерализм как рационалистическая идеология в своих проблемах не одинок. Проблема системна. А значит закладывать новую архитектуру евразийской безопасности на жесткую идеологическую платформу нельзя.

Четвертый вопрос: возможно ли уместить в одну систему все многообразие стран континента? Одно дело — озвучить идею, совсем другое — создать работающий механизм. Западные институты при всех недостатках в виде иерархичности и относительной закрытости все же представляют собой хорошо организованную машину, сочетающую в себе разные форматы и содержательные повестки: жесткий вариант НАТО и забюрократизированный ЕС сочетаются с гибкими и временными «тройками», «четверками» и прочими наборами, в которые активно вовлекаются и не западные игроки. Впрочем, далеко процесс такого вовлечения все же не заходит.

Иными словами, многообразие — явная проблема на пути дисциплины и эффективности. Выход — взять принцип многообразия за основу, принять его за объективную данность, не гнаться за дисциплиной и эффективностью в краткосрочном горизонте. Уважение к разнообразию рано или поздно даст результат. Авторитет и доверие эффективнее господства и принуждения.

Наконец, пятый вопрос. Что делать с анархичной природой международных отношений? Скептик укажет на то, что под благими

принципами и пожеланиями вроде многообразия, равной и неделимой безопасности, суверенного равенства и т.п. готовы подписаться все. Но в реальности каждый будет продвигать свой интерес. Евразийский континент — не только кладовая ресурсов и материальных богатств, но также конфликтов и разделительных линий.

Россия вряд ли сможет в одиночку и в обозримой перспективе преодолеть расколы и сплотить мировое большинство даже в границах Евразии. Но ей по силе придать само движение вперед, показать альтернативу. Россия сама является частью анархичной системы, подчас жестко реагируя на внешние вызовы.

У России богатое наследие выживания в предельно враждебной среде и решения вопросов выживания путем силы. Мы не ангелы, а потому и не можем свысока учить других. Но нам доступно думать о лучшем будущем и создавать его вместе, а не вместо остальных.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на проведение исследований в области международных отношений, выработку практических рекомендаций в интересах российских органов государственной власти, бизнеса, НКО и иных организаций, нацеленных на внешнеполитическую деятельность. Совет создан решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 февраля 2010 года № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства “Российский совет по международным делам”».

РСМД — один из ведущих аналитических центров страны, осуществляющий работу по более чем 20 исследовательским направлениям. Экспертная деятельность Совета востребована российскими профильными ведомствами, академическим сообществом, российским и зарубежным бизнесом.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность с целью формирования устойчивого сообщества молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии. Совет также выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, поддерживая партнерские связи с зарубежными исследовательскими центрами, университетами, ассоциациями бизнеса.

Председатель Попечительского совета РСМД — министр иностранных дел Российской Федерации Сергей Лавров. Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел России в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности Российской Федерации в 2004–2007 гг. Генеральный директор Совета — Иван Тимофеев.

Российский совет по международным делам (РСМД)

Тимофеев Иван Николаевич

Асинхронная многополярность: векторы развития и параметры управления

Сборник статей

Верстка: О. В. Устинкова
Дизайн обложки: Д. В. Шумаков

В оформлении обложки использовано:
Эль Лисицкий, «Проун» (1922–1923)

Российский совет по международным делам (РСМД)
119049, Москва, 4-й Добрынинский переулок, дом 8.
Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
<https://www.russiancouncil.ru>
E-mail: welcome@russiancouncil.ru

Подписано в печать 25.04.2025. Формат 60 × 90¹/₁₆.
Объем 11,5 п.л. Тираж 250 экз.

Отпечатано в типографии ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС»
150062, г. Ярославль, проезд Доброхотова, 16-158
Тел.: (4852) 58-76-37, 58-76-59
kancler2007@yandex.ru



Иван Тимофеев

Российский ученый-международник, генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД). Ведущий эксперт в области экономических санкций и международной безопасности. Организатор масштабных исследовательских и прикладных программ по широкому кругу вопросов внешней политики России. Один из видных представителей отечественной экспертной дипломатии. Создатель новых продуктов в области анализа и контроля внешнеполитических рисков для российского бизнеса. Автор и соавтор более 100 научных работ, опубликованных в ведущих российских и зарубежных изданиях. Активный участник Международного клуба «Валдай». Выпускник Санкт-Петербургского государственного университета (2002) и аспирантуры МГИМО МИД России (2006). Кандидат политических наук.